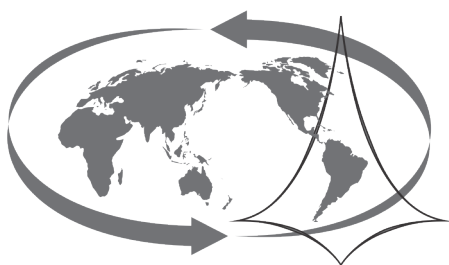


e-ISSN 2238-6912

AUSTRAL

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



Porto Alegre, v.15 n.29 | Jan./Jun. 2026



Austral	Porto Alegre	v.15 n.29	p. 1-284	Jan./Jun. 2026
---------	--------------	-----------	----------	----------------

Sobre a Revista

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais é um veículo essencialmente acadêmico, ligado ao 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



DOAJ
DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS



COLUMBIA
INTERNATIONAL
AFFAIRS
ONLINE

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



LivRe
Revistas de livre acesso

latindex



Crossref

ETH zürich



Programa de apoio à
Edição de Periódicos

Este trabalho foi apoiado pelo

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

Equipe Editorial | *Editorial Team*

Editor | *Editor*

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

Editor Associado | *Associate Editor*

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

Editor Fundador | *Founding Editor*

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

Conselho Editorial | *Editorial Board*

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

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

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

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

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

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

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

Marco Cepik (Universidade de Brasília, Brasil)

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

Assistentes de Edição | *Editorial Assistants*

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

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

Cássio Donato Monteiro D'Ávila (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Maria Manoela Ribeiro Spolavori (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

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

Guilherme Thudium, Brasil

Henry Kam Kah, Camarões

Ilter Turan, Turquia

Isiaka Alani Badmus, Nigéria

José Ariososa 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: Eduardo Faustini and Guilherme Geremias da Conceição

Diagramação: Felipe Werner Samuel

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais está disponível online em português e inglês em: www.seer.ufrgs.br/austral

Contato

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Av. João Pessoa, 31 - CEP 90040-000

Porto Alegre/RS - Brasil

Telefone: +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. 15, n.29 (Jan./Jun. 2026). – 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 Wiebbelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

Contents

Editorial	7
Lula 3 E A Nova Autonomia Na Dependência? As Relações Triangulares Brasil-Estados Unidos-China (2023-2026)	9
<i>Cristina Soreanu Pecequilo</i>	
A diversificação das parcerias do Brasil em defesa entre 2023 e 2025	36
<i>Plinio Cardoso and Marianne Wiesebron</i>	
Brasil Sob Risco? A Ausência Do Setor De Defesa Na Estratégia Brasileira De Inteligência Artificial	54
<i>Carlos Eduardo Franco Azevedo and Rachel Camilly Soares de Souza</i>	
O Brics E A Multiploidização Da Governança Global: Navegando pelos Caminhos Pós-Hegemônicos	91
<i>Nehme Al Khawly and Amir Reza Emami</i>	
O Brics No Sudeste Asiático: Uma Perspectiva Liberal	124
<i>Brice Tseen Fu Lee, Juan Pablo Sims and Yun-Tso Lee</i>	
Fatores Determinantes Da Expansão Do Irã Em Direção À África: Estudo De Caso Da Nigéria, Senegal E Gana	157
<i>Nazrin Alizada and Damla Kocatepe</i>	
A Geografia Política Do Irã	184
<i>Rasoul Afzali, Sara Abbasi and Sadaf Zhalehbaghi</i>	
Das Petro-Políticas Árabes De 1973 À Guerra Russo-Ucraniana: O Que Podemos Aprender Das Sanções Enquanto Instrumento De Coerção?	204
<i>Agaptus Nwozor, Oladiran Afolabi and Chukwudi G. Chidume</i>	
Política Externa E Assassinato Seletivo: Uma Análise Dos Casos Bin Laden E Soleimani	228
<i>Marcos Aurélio Guedes de Oliveira, José Francelino Galdino Neto and Vinicius Santos da Cruz</i>	

Avaliando As Capacidades Das Organizações Internacionais Na Promoção Das Prioridades Da Política Externa Do Azerbaijão	248
<i>Jovhar Museyibzada and Bahriddin Usmonov</i>	
Parceiros	274
Normas de Submissão	278

*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.15, n.29 Jan./Jun. 2026

EDITORIAL

Ao ingressar em seu segundo ano de Governo, o Presidente Donald Trump tornou realidade a previsão feita após sua eleição pelo acadêmico francês Emmanuel Todd: “preparem-se para ver o que parecia impensável”. As ameaças aos aliados da União Europeia e à própria OTAN, as Guerras Tarifárias, a rejeição das normas da multilaterais e ações militares inconclusivas foram a marca registrada do seu governo.

Todavia, no início de janeiro de 2026, em uma ação digna de produção cinematográfica, Forças Especiais americanas atacaram alvos estratégicos em Caracas e capturaram o Presidente Venezuelano Nicolas Maduro. Ele foi levado aos Estados Unidos sob acusação de narcotráfico. Mais importante, foi a modalidade política utilizada: em lugar do consagrado *Regime Change*, Trump promoveu *Change inside the Regime*. Hábil negociador do mundo empresarial, ele preferiu manter o corrompido governo, chefiado pela Vice-Presidente interina Delcy Rodrigues, impondo acordos econômicos na área petrolífera.

Paralelamente a novos embargos e ameaças à Cuba, tinha início o que alguns acadêmicos chamaram de “Corolário Trump da Doutrina Monroe”. Tal política estava justificada pelo alegado combate aos grupos classificados como “narcoterroristas” e apoiada pela nova onda de governos conservadores na América Latina, e *last, but not the least*, também focada na estratégia reverter a crescente presença econômica da China no Hemisfério Ocidental

Por fim, o ataque americano-israelense ao Irã em fevereiro demonstrou algo constrangedor: a inesperada capacidade de sobrevivência e resposta iraniana. Apesar de os atacantes haverem decapitado a cúpula dirigente, o regime resistiu militarmente e causou perdas às bases e aliados americanos na região e um grande problema para a economia mundial, ao bloquear o estreito de Ormuz. Agora o mundo depende do resultado de eleições que ocorrerão no segundo semestre de 2026 nos Estados Unidos, no Brasil, na Rússia e em Israel. Trata-se de um cenário conturbado, em que a Europa ficou responsável pelo apoio à Ucrânia na guerra contra a Rússia, que já está em seu quinto ano.

Nesse número, a Austral traz três artigos sobre o Brasil, sendo um sobre as relações triangulares Brasi-EUA-China e dois outros sobre temas de Defesa. Outros dois artigos abordam questões sobre o BRICS, dois sobre o Irã,

um sobre a política de sanções desde 1973, um sobre a política de assassinatos seletivos, no caso, de Bin Laden, e o último sobre a utilização de Organizações Internacionais pelo Azerbaijão.

A amplitude geográfica dos articulistas segue em expansão, com a contribuição de *scholars* da Holanda, Líbano, Chile, Irã, Turquia, Uzbequistão e Nigéria, além de diversas Universidades do Brasil. Neste sentido, agradecemos aos autores e a toda a equipe da Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, pela colaborarem para que a Revista mantivesse sua periodicidade atualizada e, inclusive, ampliasse o padrão de qualidade.

Agradecemos o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, através do Programa de apoio à Editoração de Periódicos (PAEP) para publicação, bem como a toda equipe que trabalhou na edição e tradução, em particular aos Assistentes de Edição Cássio Monteiro e Maria Manoela Spolavori, com a colaboração de Felipe Werner Samuel, Igor Sardo, Lucas Lixinski e Sofia Portilio Avila, responsáveis pelas qualificadas traduções. Mais uma vez agradecemos à Professora Cristina Soreanu Pecequilo pela revisão das traduções. Por fim, o trabalho de equipe de integrantes do NERINT/UFRGS tem permitido manter a regularidade e a qualidade da Revista Austral.

Paulo Visentini

LULA 3 E A NOVA AUTONOMIA NA DEPENDÊNCIA? AS RELAÇÕES TRIANGULARES BRASIL-ESTADOS UNIDOS-CHINA (2023-2026)

Cristina Soreanu Pecequilo¹

Em janeiro de 2023, Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse em seu terceiro mandato presidencial não consecutivo no Brasil. O retorno de Lula ao poder ocorreu depois do interregno 2011-2022, que abrangeu as gestões de Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022). Neste período, as relações internacionais apresentaram tendências de continuidade e descontinuidade com Rousseff e Temer, assim como rupturas com Bolsonaro. Da campanha eleitoral à posse, a pauta internacional foi apresentada como uma retomada do alto perfil de Lula 1 e 2, simbolizada pelo slogan “O Brasil Voltou”.

O “retorno” do Brasil ocorre em contextos internos e externos distintos de 2003-2010. Na primeira década do século XXI, o cenário internacional foi caracterizado pela ascensão dos países emergentes do Sul Geopolítico² (em particular a consolidação do poder da China), o engajamento militar dos Estados Unidos (EUA) na Eurásia devido à Guerra Global Contra o Terrorismo (GWT) no Afeganistão (2001-2014) e Iraque (2001-2011) e a crise econômica global de 2008 com epicentro nos EUA e na União Europeia. A margem de manobra brasileira era maior, diante destas mudanças e vácuos de poder.

Fora deste eixo ocidental tradicional EUA-UE-ONU, parecia ser possível abrir mais espaços e agregar recursos de poder com parcerias Sul-Sul e Norte-

¹ Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Osasco, Brasil. E-mail: crispece@gmail.com. ORCID: 0000-0003-1617-186X.

² Ao longo do texto, serão utilizados os conceitos de Sul ou Sul Geopolítico, visando apresentar um conjunto de países emergentes que possui objetivos externos convergentes, como a reforma da ordem internacional e autonomia. Para o conceito de Sul Geopolítico, ver Costa e Duarte 2023.

Sul. Internamente, a coalizão governamental era sustentada pela aliança estabelecida entre o Partido dos Trabalhadores e setores mais tradicionais da elite político-econômica nacional. O Vice-Presidente José de Alencar realizava a ponte entre estes setores e o Partido dos Trabalhadores (PT), havendo uma acomodação com as forças de centro-direita e de grupos de interesse diversos associados à exportação de commodities, infraestrutura e o setor financeiro. Havia a conciliação destas políticas com uma agenda de bem-estar social. O cenário legislativo era mais favorável, devido à abrangência da coalizão que, apesar das dificuldades, ajudava na formação de maiorias para as votações. Igualmente, ainda que em 2002 a economia brasileira estivesse em uma situação de estagnação, o legado de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) era de um país estável.

A segunda década deste mesmo século apresenta tendências opostas: uma dinâmica política interna marcada pela quebra do pacto estabelecido na primeira gestão Lula, que levou ao impeachment de Rousseff em 2016 (Bastos e Hiratuka 2020, Milan 2016), com a migração dos grupos de interesse citados acima para o centro e a extrema direita. Prevaleceu a vulnerabilidade econômico-social, gerada pelo seu redirecionamento para o modelo neoliberal e pelas pressões da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) que, entre 2020-2021, paralisaram a economia global.

Da confirmação da vitória eleitoral até a posse, chegando a 08 de janeiro de 2023, o Brasil atravessou um período de crise institucional e risco de ruptura democrática. Inicialmente focados no imediato pós-eleição, estes movimentos levaram à paralisação de vias públicas e manifestações populares, culminando na tentativa de golpe, com a invasão e destruição de prédios públicos na capital federal, Brasília.

Mesmo que a quebra do regime não tenha ocorrido, estes sinais, somados à eleição de um Congresso conservador (maioria do “centrão”), na Câmara e no Senado, sinalizavam uma base governamental frágil, sustentada na coalizão de forças progressistas. Ocupada pelo ex-governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, nome histórico do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) que migrara para o PSB (Partido Socialista Brasileiro), a Vice-Presidência buscava ampliar estas articulações com as forças do centro. Alckmin assumiu o cargo de Ministro do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, também como forma de interagir com os setores produtivos.

O contexto internacional mostrou-se mais sensível, devido à aceleração da transição hegemônica, com a competição EUA-China. Devido à coexistência competitiva entre estas potências, ocorre a elevação de choques geopolíticos e geoeconômicos entre ambas. Do centro à periferia, todos os

continentes apresentam conflitos e polarizações políticas: Rússia-Ucrânia, Israel, Iêmen, fortalecimento da extrema-direita somente para mencionar alguns fenômenos. Continua a desconcentração de poder, produzindo, como aponta Visentini (2025), uma multipolaridade instável.

É possível realizar um paralelo, mesmo que algumas condições sejam distintas (como, por exemplo, a interdependência EUA-China), entre o momento atual e a década de 1930. O declínio da Pax Britannica e os desequilíbrios existentes desde a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), os arranjos do Tratado de Versalhes (1919), a Grande Depressão (1929), a ascensão do fascismo e potências desafiadoras (Japão e Alemanha) e o reposicionamento dos EUA geraram a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Se existem paralelos entre os anos 1930 e os 2020, poderia ser reproduzida a chamada “autonomia na dependência” (Moura 1980), quando o Brasil barganhou entre os EUA e a Alemanha? Em termos concretos, os protagonistas da atual transição hegemônica são os EUA e a China, os dois principais parceiros individuais do Brasil. Segundo Hirst (2025), o bilateralismo Brasil-EUA é afetado por este contexto, e, por consequência, igualmente o será o bilateralismo Brasil-China. Qual o impacto para a agenda de Lula 3?

Com base nestas perguntas, o objetivo do texto é avaliar as relações Brasil-EUA³ e Brasil-China no terceiro mandato de Lula. Não se pretende esgotar ou mapear todas as iniciativas de Lula 3, mas sim propor reflexões a partir de alguns princípios gerais, focando nas parcerias bilaterais. Para isso, o texto estará dividido em três partes, além desta Introdução e Considerações Finais. Na primeira parte, “Panorama Conjuntural e Estrutural (2003-2022)”, apresenta-se uma breve contextualização do período Lula 1 e 2, e das presidências que o sucederam. Agrega-se a este mapeamento um conjunto de reflexões estruturais, sistematizando variáveis geopolíticas, geoeconômicas e geoculturais com impactos na formulação de políticas e tomadas de decisão. A segunda parte, “Estabilidade e Reconstrução Relativa (2023-2024)”, aborda o biênio inicial da gestão, enquanto a terceira, “Ação Defensiva, Adaptação e Pragmatismo (2025-2026)”, avalia a continuidade do governo diante de condições adversas.

Panorama Conjuntural e Estrutural (2003-2022)

³ Algumas das reflexões e argumentos sobre as relações Brasil-Estados Unidos em Lula 3 foram abordadas em Pecequilo 2025 e Pecequilo 2025b, sendo aqui retomadas.

Durante o primeiro ciclo de governo Lula, entre 2003-2010 (com a reeleição em 2006), as relações internacionais do país apresentaram um significativo processo de adensamento e ampliação. Este processo abrangeu tanto inovações nas interações estatais e multilaterais Sul-Sul e Norte-Sul, quanto a recuperação do sentido estratégico de projetos como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e de relações bilaterais com nações como os EUA e a China⁴.

Nas inovações, foram criados mecanismos de integração regional sul-americana como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), coalizões de geometria variável como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China⁵) e o G-20 comercial para as negociações da Organização Mundial de Comércio (OMC). O G-20 financeiro assumiu um papel central, como fórum de negociação ampliado de questões econômicas.

Na agenda Sul-Sul destacaram-se a Cúpula América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (ASPA), somados a esforços de dinamização diplomática com a África, a Ásia e o Oriente Médio. O Brasil enfatizava a Cooperação Sul-Sul (CSS) para o desenvolvimento, com uma forte interdependência entre programas sociais internos e o campo externo como o Fome Zero. Além do Fome Zero, projetos como o Bolsa Família, Farmácia Popular e Minha Casa, Minha Vida, compunham um conjunto de pautas de bem-estar social em políticas públicas (assim como políticas de expansão do ensino) que se tornaram referência internacional.

Sobre a recuperação do sentido estratégico de projetos e parcerias, em particular com Mercosul, China e EUA, como citado, a pauta Lula 1-2 apresentou complexidade. No caso do Mercosul, assim como outros arranjos de integração regional baseados na América do Sul, o bloco operava em pautas comerciais, mas como plataforma de projeção internacional para negociações com outras regiões e blocos, dentre os quais a União Europeia

4 Conduzindo este processo, o Embaixador Celso Amorim esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães atuou como Secretário Geral do MRE, e o acadêmico Marco Aurélio Garcia como Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais.

5 Em 2011, a aliança teve sua primeira ampliação com o ingresso da África do Sul, passando a ser BRICS. Em 2024, tornou-se BRICS Plus, com a entrada de Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã como membros plenos, seguidos em 2025 pela Indonésia. O BRICS Plus ainda conta com países parceiros como Argélia, Belarus, Bolívia, Cazaquistão, Cuba, Malásia, Nigéria, Tailândia, Turquia, Uganda, Uzbequistão e Vietnã. Dados coletados em: BRICS. Brasil 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics>. Acesso em 25 mar. 2026.

(UE). A preservação da governança democrática e da autonomia dos países membros era definida como prioridade.

Avaliando a parceria com a China, existe um incremento no relacionamento, com a junção de pautas geopolíticas e geoeconômicas. Desde o seu reestabelecimento em 1974, no contexto do Regime Militar (1964-1985), no âmbito da política externa do Pragmatismo Responsável e Ecumênico do governo Geisel (1974-1979), as relações diplomáticas sino-brasileiras sustentaram um padrão que priorizava a agenda comercial. O intercâmbio era caracterizado pela instrumentalidade e unidimensionalidade econômica, com foco na abertura de mercados e oportunidades. Ainda que esforços de cooperação científico-tecnológica existissem, como o programa de satélites China Brazil Earth Resources (CBERS) lançado em 1988, a China não figurava nem quantitativa nem qualitativamente como um parceiro visto como prioritário.

No pós-Guerra Fria, principalmente na década de 1990, mesmo esta agenda foi colocada em segundo plano devido à prioridade atribuída ao eixo Norte-Sul por gestões como as de Collor de Mello (1990-1994) e o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). A situação somente começaria a se alterar a partir de 1999-2002, quando a política externa de FHC passou a buscar alternativas Sul-Sul, com destaque às nações emergentes, Rússia, Índia e China. Em uma reação à crise econômica nacional (e à ausência de benefícios vindos do eixo Norte), tais parcerias passaram a ser definidas como estratégicas, mas o seu conteúdo ainda pendia às agendas comerciais.

Foi somente no período 2003-2010 que as relações bilaterais tiveram um salto qualitativo, com a convergência de pautas Sul-Sul. Esta convergência inseriu componentes multidimensionais nas trocas sino-brasileiras de caráter político-estratégico-social. Este avanço foi percebido por uma maior complexidade de agendas bi e multilaterais, como os BRICS, a retomada de projetos científicos e tecnológicos, a defesa do multilateralismo, multipolaridade e reforma da ordem mundial. O ano de 2004, além de marcar a comemoração dos trinta anos das relações bilaterais Brasil-China, caracterizou-se pela ampliação das estruturas formais de cooperação com a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) e do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC).

A China iniciou um processo de participação em obras de infraestrutura e desenvolvimento no Brasil, que, no governo seguinte da Presidente Dilma Rousseff, resultaram no Plano Decenal de Cooperação Entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China (2012-2021) e no Plano de Ação Conjunta Brasil-China (2015-2021). Outro marco foi a consolidação da China como principal parceiro comercial

individual do Brasil entre 2009-2010. Historicamente, desde a independência brasileira, o eixo ocidental representado inicialmente pela Grã-Bretanha e depois pelos EUA, concentrava as exportações e importações brasileiras. Nesta nova realidade, os EUA passaram a ocupar a segunda posição na pauta comercial brasileira. Segundo Pereira (2025),

Em 2001, a participação dos Estados Unidos nas exportações brasileiras era de 24,4% e a da China de 3,3%. Em 2009, a China ultrapassou os Estados Unidos, e em 2023, a participação da China foi de 30,7% enquanto a dos Estados Unidos foi de 10,9%. A China ganhou em termos percentuais a partir de 2012 e a América do Sul com início em 2013. Em 2023, a participação da União Europeia foi de 13,6% e da América do Sul de 12,5% (...). No acumulado do ano até outubro de 2024, a participação da China foi de 29,3% e dos Estados Unidos de 11,6% (Pereira 2025, 53).

No que se refere às importações,

(...) o comportamento é similar. No entanto, a diferença entre os percentuais é menor. A participação da China ultrapassou a dos Estados Unidos de forma contínua a partir de 2018, e em 2023 as participações foram: China (21,1%); União Europeia (18,9%); Estados Unidos (15,8%) e América do Sul (11,3%). No acumulado do ano até outubro de 2024, a participação da China foi de 23,9% e dos Estados Unidos de 15,5% (Pereira 2025, 53).

Pereira (2025) aponta a concentração das exportações brasileiras no setor primário, commodities agropecuárias e minerais⁶. Esta reorientação (reprimarização) tem levado à desindustrialização do Brasil. Somada a outros fatores, como os baixos investimentos em ciência, tecnologia e inovação, estas tendências revelam uma mudança no perfil econômico nacional.

A elevação da importância da China no ranking de parceiros comerciais e de aumento da interdependência não ocorreu exclusivamente no Brasil. Ele faz parte da projeção internacional chinesa além de seu entorno geográfico, no qual se incluiu, no século XXI, um processo de expansão à América Latina. A China passou a ocupar vácuos de poder deixados pelos EUA nos setores citados de comércio, infraestrutura e desenvolvimento. Além das parcerias

⁶ No caso das relações bilaterais Brasil-China, o país representa um importante pilar da segurança alimentar chinesa com suas exportações de grãos e diversos tipos de carne (bovina, frango e porco).

bilaterais com nações hemisféricas, a partir de 2018, a presença chinesa entrou em uma nova etapa, com o Fórum China-CELAC. Na oportunidade, foi estabelecido um Plano de Ação, visando a ampliação da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI⁷) para a América Latina. Embora o Brasil não faça parte da BRI, até a finalização deste texto em março de 2026, este processo é essencial para compreender a atualização da política dos EUA para o hemisfério no segundo mandato de Trump (2025-Atual).

Sobre as relações bilaterais Brasil-EUA, a gestão Lula apresentou momentos de cooperação, como o estabelecimento do Diálogo Estratégico em 2005 (elevado a Diálogo Global em 2011) e os acordos no setor energético (etanol), como de tensões. Embora exacerbadas pela oposição ao governo Lula como momentos de ruptura e agressividade brasileira, tais tensões representavam, na realidade, uma contrarreação hegemônica natural ao processo de reposicionamento do país no equilíbrio de poder mundial. Além das coalizões, CSS e projetos de integração, o Brasil ampliou sua atuação e resistência em fóruns de negociação como a OMC e seu protagonismo em mediações internacionais, com destaque, em 2010, à conclusão do Acordo Nuclear Tripartite Brasil-Irã-Turquia. Embora não tenha sido implementado por pressões dos EUA, o Acordo foi representativo da capacidade de potências regionais, Brasil e Turquia, negociarem agendas geopolíticas de relevância, como mediadores (Hirst 2022).

Estas iniciativas consolidaram a autonomia nacional entendida como incremento de recursos de poder e o reposicionamento do Brasil no equilíbrio de poder mundial por meio da abertura de oportunidades externas e de parcerias (Visentini 2013)⁸. Nas palavras do Embaixador Amorim, era uma política externa “altiva e ativa” (Amorim 2015), de perfil elevado. Termos como autonomia pela diversificação (Vigevani e Cepaluni 2003) e eixos combinados (Pecequilo 2021) também definem estas dinâmicas.

A despeito dos avanços obtidos, em nenhum momento a política externa de Lula foi consensual. Como resultado, houve uma quebra da agenda “altiva e ativa” entre 2011-2022, período que antecede o retorno de Lula ao Planalto. Neste interregno, que abrangeu as gestões de Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), predominou uma pauta de baixo perfil, definhamento e desconstrução.

7 Lançada em 2013 no governo de Xi Jinping, a BRI (e/ou Nova Rota da Seda) é um projeto baseado na interconectividade da China às regiões eurásianas (África, Europa, Oriente Médio, Ásia) pela construção de corredores terrestres e marítimos de infraestrutura. Recomenda-se Xing (2019) para um panorama.

8 Sugere-se Pinheiro e Lima 2018, para o debate conceitual sobre a autonomia na política externa brasileira.

Destes três governos, Dilma, eleita pelo PT e como sucessora de Lula, representou a continuidade, mas com menor ênfase à política internacional, Temer trouxe de volta a pauta Norte-Sul e Bolsonaro representou a quebra mais significativa. Ainda que alguns analistas apontem que tal quebra foi representada por seu alinhamento aos EUA, na sobreposição com o biênio final do primeiro mandato de Trump iniciado em 2017, entre 2019 e 2020, este não era um fato inédito nas relações internacionais.

É necessário qualificar a ruptura, indicando que ocorre uma mudança de postura brasileira diante do multilateralismo e da ordem internacional liberal, com ênfase na defesa do ocidentalismo e de valores conservadores (Casarões e Farias 2021). Esta mudança buscava aderência às visões de Trump de contestação de regimes internacionais, principalmente os de temas sociais (direitos humanos em geral, meio ambiente e saúde), da CSS em organismos internacionais e a invalidação destes próprios organismos como fóruns de cooperação. Embora, como citado, o alinhamento aos EUA não fosse algo inédito, estas dimensões representaram a quebra relativa.

Isso se traduziu no abandono da demanda pela atualização dos organismos multilaterais e no esvaziamento estratégico das coalizões de geometria variável como os BRICS, da CSS como um todo, e da integração sul-americana com a saída da CELAC e o encerramento da UNASUL. Ao mesmo tempo, este “abandono” do multilateralismo não era linear à medida que o Brasil negociava, via Mercosul, o acordo comercial com a UE e, como parte da agenda econômica neoliberal, sua inclusão como membro da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). Ou seja, o multilateralismo vertical (Norte-Sul) era prioridade, enquanto a agenda Sul-Sul não.

A parceria sino-brasileira alternava críticas ideológicas e notícias falsas (principalmente na pandemia do COVID-19), com a dependência econômica de setores exportadores. Tais setores, que compunham o núcleo duro dos grupos de interesse da coalizão governamental, como o exportador de commodities, exerciam pressões no governo para evitar a perda de mercados. O próprio governo não podia abrir mão do mercado chinês e de outros, como do Oriente Médio. Assim, era preciso acomodar todos estes grupos de interesse, definidos por Casarões (2019) em 5Bs: bala (segurança pública), boi (agronegócio e commodities), bíblia (eleitorado evangélico e conservador), bancos (setor financeiro) e bolsolavismo (defesa do ocidentalismo representada pelas ideias de Olavo de Carvalho). De forma realista, pontua-se que quatro destes cinco grupos nunca deixaram de ser atuantes no cenário político interno, o que varia é como influenciam este cenário e se movimentam nas coalizões: bala, boi, bíblia e bancos.

Não cabe aqui adentrar todas as ações do período, mas sim pontuar que as diversas disputas domésticas em torno das relações bilaterais e multilaterais do país prevalecem. Tal constatação deriva da avaliação de que a política externa é influenciada por cinco componentes estruturais. Tais componentes possuem dimensões históricas e contemporâneas, associando-se à evolução da política externa brasileira, da hegemonia dos EUA e das transformações internacionais. Quais são estes componentes estruturais?

O primeiro componente refere-se ao peso dos EUA no perfil do Brasil como país ocidental, com influência nos modelos de desenvolvimento nacionais ao longo do tempo. A lógica do alinhamento em termos políticos, sociais, econômicos, culturais e estratégicos encontra-se enraizada no pensamento brasileiro e é compartilhada por grupos de interesse diversos. Isso leva a uma definição negativa das prioridades nacionais, pois a construção do projeto de Estado é pensada não de forma endógena, e sim exógena, a partir do que certa política ou medida trará de impactos nas relações com os EUA.

Segundo, desde 1945, os EUA exercem o papel de hegemonia no sistema internacional, contendo a ascensão de desafiadores que possam ameaçar seus interesses e posições estratégicas em todos os continentes. Ainda que também amparada no convencimento e na ideologia, por meio de organismos internacionais governamentais e a retórica liberal, a Pax Americana não se furta ao uso de medidas unilaterais ou bélicas.

Terceiro, na América Latina, esta hegemonia encontra-se mais acentuada devido ao fator geopolítico. A região é uma área preferencial de influência dos EUA, conforme definido pela Doutrina Monroe de 1823. De acordo com esta Doutrina, a região das Américas deve ser preservada como esfera de projeção e fronteira de segurança. Três prioridades derivam da doutrina: a contenção de ameaças intrarregionais, a prevenção de riscos extrarregionais e a promoção dos regimes democráticos e do livre mercado.

Quarto, a despeito da continuidade hegemônica, os EUA encontram-se pressionados pela mudança de sua sociedade e do sistema internacional. Em sua sociedade, ocorre uma transformação do perfil econômico, social e populacional, que acarreta desequilíbrios e fragmentações. Observa-se a reorganização de grupos de interesse, com a ascensão de novas elites como as das grandes empresas de tecnologia, que se somam às tradicionais ligadas ao complexo industrial-militar e energético. A mudança do sistema internacional refere-se à reorientação dos recursos de poder para o Sul, em particular às nações emergentes e, mais especificamente, à China.

Quinto, para o Brasil, a ascensão da China no mundo e como parceira bilateral pode já ser considerada como um elemento estrutural na definição da política externa. Não só a China ocupa posição de destaque na balança

comercial, como cresce sua participação em investimentos diretos, projetos de infraestrutura e abertura de empresas transnacionais no país. Portanto, tanto os EUA quanto a China podem, no século XXI, ser vistos como parceiros estruturais: os EUA nas dimensões geopolítica, geoeconômica e geocultural, e a China na geopolítica e na geoeconomia. E qual o impacto destas análises conjunturais e estruturais para Lula 3?

Estabilidade e Reconstrução Relativa (2023-2024)

Como discutido, a chegada ao poder de Lula 3^o foi cercada de desafios muito mais significativos do que os de seus mandatos anteriores. Também como mencionado, o marco de Lula 3 foi a retomada de princípios e agendas sintetizadas na expressão “O Brasil Voltou”. Guimarães (2025) traduz esta fase da política externa como de uma “autonomia pela reconstrução”. O objetivo era garantir um reposicionamento do país no mundo e ganhos de poder (portanto, a definição de autonomia), e fazê-lo a partir de bases conhecidas, que seriam adaptadas à nova realidade. Em termos práticos, embora o objetivo de reconstruir para avançar seja claro, ele sinaliza alguns problemas.

Primeiro, a demanda de reconstruir ocorre porque houve a quebra como resultado de disputas políticas domésticas e de movimentações de grupos de interesse. Segundo, o desmonte de iniciativas, como as da integração sul-americana, foi rápido. Terceiro, este desmonte e a relativização de princípios e regimes internacionais simbolizam a ausência de consenso sobre o projeto nacional. Ou seja, as mudanças não foram resultado apenas de ações voluntaristas, mas sim parte do choque de modelos domésticos que refletem lutas políticas. Sem compreender estas oscilações, ou construir consensos sustentáveis, o ciclo construção-desconstrução pode se repetir. Diante destas observações, como se desenharam as políticas de Lula 3 em seu primeiro biênio?

No campo interno, retomaram-se os investimentos em políticas sociais de bem-estar e foram lançadas metas ambiciosas de desenvolvimento e de modernização com projetos como a “Nova Indústria Brasil” e a nova “Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação”. Compunha esta agenda um terceiro projeto, com dimensões domésticas e externas, as “Rotas de Integração Sul-Americana”. Enquanto as Rotas de Integração visavam

9 Em Lula 3, o Embaixador Celso Amorim assumiu o cargo de Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, enquanto o Embaixador Mauro Vieira foi indicado como Ministro das Relações Exteriores e a Embaixadora Maria Laura da Rocha como Secretária Geral do MRE.

recuperar projetos de integração regionais liderados pelo Brasil, com foco na infraestrutura, os demais focavam na dimensão da modernização. Como traço comum, os três projetos formavam um arco no qual o papel do Estado como indutor do desenvolvimento de setores estratégicos era recuperado.

Entretanto, as condições materiais internas e externas não contribuíam para o avanço destes projetos. Adicionalmente, existiu uma contrarreação hegemônica externa e a retomada do poder por oligarquias internas na região, colocando em xeque a chamada “Onda Rosa”, que correspondera no início do século XXI à ascensão de governos progressistas. Com isso, passaram a se alternar governos de orientação de direita e esquerda, aumentando a instabilidade institucional. Por fim, o avanço da China na América Latina, a tornava a principal parceira individual dos países locais, promovendo a quebra de processos de integração política.

Portanto, o espaço de manobra brasileiro era menor, assim como sua capacidade de ocupar espaços. Isso não significa que o Brasil não tenha peso ou liderança, mas sim que as dinâmicas de cooperação precisavam ser pensadas em moldes atualizados mais flexíveis. A possibilidade de retomar projetos como a UNASUL é baixa diante das atuais condições. O próprio Mercosul, como instrumento estratégico, perde espaço para o Mercosul focado no comércio e nas negociações birregionais, sendo o marco do período as negociações Mercosul-UE. O acordo foi finalmente assinado em janeiro de 2026, após cerca de duas décadas, e apresentado como prova do sucesso do multilateralismo.

No que se refere ao multilateralismo, Lula 3 obteve sucesso, desde o seu início, na recuperação da imagem do Brasil. Outro ponto positivo foi o exercício da Diplomacia Presidencial. Priorizaram-se esforços para que o Brasil fosse sede de grandes eventos multilaterais ao longo do mandato, no exercício da presidência de blocos e alianças. Entre 2023-2024, o Brasil esteve à frente da presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas (outubro a novembro de 2023), como membro não permanente, e exerceu a presidência do G20 financeiro (realizando a Cúpula no Rio de Janeiro em novembro de 2024). Para o biênio 2025-2026, em particular 2025, ocupou as presidências do Mercosul e do BRICS Plus e organizou a COP-30.

O Brasil valorizava as agendas multilaterais e os temas sociais como este breve panorama indica. Contudo, a segunda década do século XXI mostrava um certo descompasso entre este foco brasileiro e as dinâmicas geopolíticas e geoeconômicas, que tendiam à diminuição da relevância dos espaços multilaterais. As relações interestatais ganhavam precedência sobre as não-estatais, o que afeta tanto a dinâmica quanto à percepção das relações bilaterais com os EUA e com a China.

Sobre o intercâmbio Brasil-EUA, o governo democrata de Joe Biden

exerceu um importante papel entre 2021-2023, considerando a situação de instabilidade política nacional. Ainda no período Bolsonaro, a preocupação dos EUA foi a de sinalizar que não apoiaria movimentos antidemocráticos que oferecessem risco de ruptura democrática. Diversas autoridades dos EUA estiveram no país entre 2021-2022, dentre os quais o Diretor da Central de Inteligência (CIA), William Burns, e Jake Sullivan pelo Conselho de Segurança Nacional. Outra preocupação era conter os avanços geopolíticos e geoeconômicos da China, evitando uma confrontação com o governo brasileiro.

Divergências com relação à neutralidade do Brasil na Guerra Rússia-Ucrânia eram presentes, mas se evitavam choques. O Brasil participou como convidado dos EUA na Cúpula Ambiental e na Cúpula das Américas, mesmo sem convergência político-estratégica. Em 2022, a Embaixadora dos EUA no Brasil, em audiências públicas no Legislativo brasileiro, reafirmaria o apoio a uma transição de governo pacífica, estável e em consonância com as regras democráticas. Neste quadro, os EUA, ao lado da comunidade internacional, condenaram a tentativa de golpe de janeiro de 2023.

Para o governo Lula, a sobreposição com a gestão Biden foi avaliada como positiva devido à convergência de pautas sociais, nos campos de democracia-direitos humanos-meio ambiente. Em fevereiro de 2023, em viagem de Lula aos EUA, houve a reafirmação desta agenda comum, dinâmica que persistiu até o fim da gestão democrata em 2024. Contudo, os resultados concretos desta convergência não são tão significativos quanto à dimensão retórica que os acompanha. Neste campo, podem ser mencionadas a “Parceria pelos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras” (Iniciativa do Trabalho Decente), a participação dos EUA no Fundo Amazônia e a defesa de iniciativas pró-energia renovável e para o combate das mudanças climáticas.

Na geopolítica, o Brasil negociou, ao lado dos EUA, o Acordo de Barbados com a Venezuela, pelo qual o governo de Nicolás Maduro comprometia-se a respeitar os resultados do pleito que ocorreria em 2024 no país. Porém, mantiveram-se desacordos como o já citado sobre a Guerra Rússia-Ucrânia, com o Brasil não abdicando de suas críticas a Israel no confronto na Faixa de Gaza (iniciado em outubro de 2023). Também não existiram avanços econômicos significativos, com o comércio bilateral mantendo as tendências já examinadas de foco na China. A iniciativa da Parceria para as Américas de Prosperidade Econômica (PAEP), projeto de desenvolvimento dos EUA para a região da América Latina não englobava o Brasil.

Pode-se dizer que, para as relações bilaterais Brasil-EUA, o primeiro biênio Lula foi de estabilidade (que envolvia tanto a acomodação quanto a reconstrução), no qual convergências conviviam, sem rupturas, com divergências. A celebração do bicentenário das relações bilaterais em 2024 foi

considerada relevante, mas sem grandes avanços. Este fato resulta também da baixa prioridade atribuída pelos democratas à região da América Latina e ao seu envolvimento prioritário na Eurásia e na Ásia-Pacífico. Prevalencia um vácuo de poder, no qual a China crescia e o próprio Brasil tentava recuperar, sem sucesso, um arcabouço de integração sul-americana, como analisado.

Contudo, havia o predomínio de uma imagem de Biden, e seu partido, como de cordialidade. Esta imagem democrata tem suas raízes nos anos 1930 quando Franklin Delano Roosevelt implementara a Política da Boa Vizinhança (PBV) para o hemisfério americano. As “apostas” brasileiras de ofensiva multilateral durante todo o mandato Lula 3 demandavam um cenário internacional associado à continuidade dos democratas no poder, fosse com a reeleição de Biden, ou com a vitória de Kamala Harris¹⁰. Estas “apostas” brasileiras eram cercadas de uma certa utopia de que os EUA de Biden iriam promover uma valorização dos organismos internacionais e regimes, o que não possuía amparo, pelo menos na realidade geopolítica. A aderência de pautas não era tão significativa como se colocava. Uma das agendas de Biden, por exemplo, a crítica às autocracias, afetava as alianças Sul-Sul do Brasil. E com relação à China?

Comparativamente, as relações sino-brasileiras apresentaram maior densidade e amplitude do que as dinâmicas Brasil-EUA. Como indicado, a China, assim como os EUA, passou a exercer um peso estrutural na definição das políticas brasileiras, devido ao aumento de sua influência econômica. Diferente dos EUA cuja atuação não avança em projetos concretos de cooperação para o desenvolvimento, infraestrutura e comércio, a China opera no sentido contrário: o de aprofundamento dos intercâmbios bilaterais, a maior efetividade das alianças multilaterais e a consolidação de projetos como a BRI.

Lula 3 retoma uma concepção político-estratégica multidimensional da relação, na qual se sobrepõem mecanismos bilaterais e multilaterais. Os dois países se movimentam em esferas diferentes de poder. Embora a política externa da China busque uma pauta horizontal com seus parceiros, na lógica ganho-ganho, a realidade indica que o Brasil, vis a vis a China e os EUA, é o país de menor poder relativo. Assim, como nos anos 1930, o país está entre duas potências protagonistas da transição hegemônica.

Entretanto, diferente daquele período, a barganha para a autonomia na dependência carece de dois elementos: primeiro, que o país possua um projeto nacional de Estado consensual, definindo suas prioridades e o

10 Lembrando que não haveria garantia de continuidade mesmo com um governo democrata que teria sido assumido por Kamala Harris e Tim Walz, à medida que Biden não concorreu à reeleição.

que deseja dos parceiros; segundo, que os dois polos em disputa estejam em posição de oferecer benefícios para que o Estado brasileiro possa ter um movimento pendular diante de oportunidades. Apesar das dimensões relatadas de projetos trazidos por Lula 3, não há consenso sobre as agendas e, no caso, dos polos, apenas a China traz possibilidades de desenvolvimento e cooperação, enquanto os EUA oscilam entre a cooperação retórica e a pressão.

No que se refere ao multilateralismo, o principal arranjo são os BRICS Plus, que amplia sua área de atuação geográfica, assim como retoma sua pauta de reforma da ordem internacional e defesa de um contexto pró-multipolaridade. Ocorre a defesa dos organismos multilaterais como fóruns. Uma eventual participação do Brasil na BRI não se encontra viabilizada do ponto de vista multilateral, pois isso representaria um choque mais direto com os interesses dos EUA. Porém, a lógica da BRI, centrada no aumento da interdependência entre a China e seus parceiros já é alcançada na dimensão bilateral.

Em 2023, o Presidente Lula visitou a China, com destaque à atração de investimentos para o país, a ampliação das atividades de transnacionais chinesas no país (em particular no setor automobilístico¹¹), a convergência em agendas de meio ambiente e a atualização dos planos de cooperação (em 2022, havia sido lançado o “Plano Estratégico 2022-2031”). Para a consolidação desta parceria estratégica, foi assinada a “Declaração Conjunta Entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre o Aprofundamento da Parceria Estratégica Global”.

Conforme levantamentos do CEBC (Conselho Empresarial Brasil-China), há uma ampliação da atuação chinesa no Brasil, além do comércio. Antes concentrados em infraestrutura (energia, comunicações, transportes), os investimentos chineses exploram novas pautas para a reindustrialização e a Economia Digital (Cariello 2024). No caso da Economia Digital, o tema envolve três camadas: a material, a virtual e a tradicional. A camada material desdobra-se em cinco setores: minerais críticos e terras raras, tecnologias de base, equipamentos e dispositivos, infraestrutura e telecomunicações. Por sua vez, a camada virtual abrange mais cinco dimensões: as tecnologias habilitadoras, as plataformas intermediadoras, as redes sociais, mídia e conteúdo digital, além dos softwares. Por fim, a camada tradicional refere-se a como os setores já existentes da economia podem ser transformados a partir da tecnologia (Pecequillo e Marzinotto, 2024).

A Economia Digital é um dos principais campos de competição entre

¹¹ Um dos eventos que melhor exemplifica a ocupação chinesa de espaços dos EUA no Brasil foi a instalação da fábrica de BYD, empresa de carros elétricos, na Bahia, em local antes explorado pela multinacional estadunidense Ford.

os EUA e a China no processo de transição hegemônica, e o Brasil é um dos países mais afetados. Além de possuir reservas brutas de minerais críticos e terras raras, o país possui um mercado atrativo para as grandes empresas de tecnologia. A geopolítica da Economia Digital e a competição dos complexos industriais-digitais afetam ambas as relações, e poderia ser um campo de barganha.

Todos estes setores são representativos do que Galvão e Leme (2024) definem como áreas de complementaridade para uma convergência pragmática. Tal convergência, entre junho e novembro de 2024, com a visita do Vice-Presidente Alckmin à China e a vinda do Presidente chinês ao Brasil para a Cúpula do G-20, representou mais um salto qualitativo no intercâmbio. Estabeleceu-se a “Comunidade de Futuro Compartilhado por um Mundo mais Justo e um Planeta Sustentável” (BRASIL 2024) e um conjunto de trinta e nove acordos. Não cabe aqui listá-los em toda sua extensão, mas indicar que tais projetos possuem diretivas associadas aos planos de reindustrialização e modernização do Brasil, cooperação científica, tecnológica e para a inovação, assim como a permanência de investimentos em commodities e infraestrutura¹². Este aprofundamento coincidiu com os cinquenta anos do intercâmbio sino-brasileiro, cujas metas visavam, justamente, uma nova etapa mais profunda da parceria¹³.

O primeiro biênio Lula pode ser definido como positivo na recuperação da retórica da política externa e na promoção de iniciativas multilaterais. Por outro lado, o sucesso prático precisa ser qualificado, vide as limitações encontradas em algumas metas (América do Sul) e o avanço de outras (relações com a China). No século XXI, a China consolidou-se como componente estrutural da política externa. Ao mesmo tempo, as relações com os EUA apresentaram uma tendência inercial. A postura brasileira não se convertia tanto em uma barganha triangular, mas em aproveitamento de espaços, diante do vácuo de poder estadunidense. Esta situação alterou-se de forma significativa a partir do biênio final da gestão Lula, a partir da transformação dos elementos estruturais da política externa (EUA-China-Transição Hegemônica) por meio de elementos conjunturais (a eleição do republicano Donald J. Trump em novembro de 2024).

12 Dentre os principais acordos encontram-se “Plano de Cooperação do Governo da República Federativa do Brasil e do Governo da República Popular da China para o estabelecimento de sinergias entre o Programa de Aceleração do Crescimento, o Plano Nova Indústria Brasil, o Plano de Transformação Ecológica, o Programa Rotas da Integração Sul-americana, e a Iniciativa Cinturão e Rota”. Estes e demais acordos podem ser acessados em: BRASIL 2024.

13 Para uma coletânea sobre o cinquentenário, ver Castro e Loureiro 2024.

Ação Defensiva, Adaptação e Pragmatismo (2025-2026)

A volta de Trump à Casa Branca em janeiro de 2025, um evento conjuntural, gerou um processo de aceleração de fenômenos que mudou o cenário no qual a política externa brasileira (e de todos os países) se movimentava. Embora os princípios e prioridades gerais possam se manter os mesmos da parte do governo Lula, as dinâmicas estruturais e conjunturais oferecem pressões distintas neste biênio. Mais ainda, um biênio que representa os dois anos finais do terceiro mandato presidencial de Lula, com o acirramento das disputas eleitorais e polarizações. Há a necessidade de uma ação defensiva e adaptação a um contexto que se torna cada vez mais adverso, sobreposto aos dois primeiros anos de mandato de Trump 2.º, cujo signo é o da ofensiva.

A questão do multilateralismo foi uma das mais afetadas no planejamento das relações internacionais. Como debatido, o Brasil concentrou esforços em diversos processos de negociação multilateral. Com o retorno de Trump ao poder, os processos multilaterais como um todo foram afetados. Esta ação é similar à exercida pelo Presidente republicano em seu primeiro mandato de 2017 a 2020 quando promoveu a retirada dos EUA de alguns organismos e regimes internacionais, enquanto repactuava e exercia pressões sobre aliados e organismos. Este padrão se repetiu: suspensão da participação na Organização Mundial de Saúde e no Acordo de Paris, reavaliação da OTAN e a utilização das Nações Unidas como instrumento político.

Por outro lado, frente às alianças e organismos nos quais não participa, os EUA sinalizaram uma contrarreação hegemônica. Críticas aos BRICS Plus, principalmente a iniciativas como a desdolarização e coalizões para o desenvolvimento, são algumas das que podem ser mencionadas. A esfera multilateral como um todo e as coalizões de geometria variável são afetadas por uma agenda adversa.

De acordo com Guimarães (2025b), o retorno de Trump à Casa Branca trouxe, para a diplomacia brasileira, a necessidade de conter e engajar as ações dos EUA em cinco eixos: geopolítico, comercial, institucional/eleições, regional e tecnologia/infraestrutura. Para este texto, será aplicada uma divisão em três eixos (já utilizada em Pecequillo 2025b): geopolítica (geopolítica e regional), geoeconômico (comercial, tecnologia e infraestrutura) e geocultural (institucional e eleições). No período 2025-2026, as relações bilaterais Brasil-

EUA podem ser divididas em quatro fases¹⁴: janeiro-julho, agosto-setembro, setembro-dezembro e janeiro-março.

Com relação à primeira fase, janeiro-julho, as relações Brasil-EUA transcorreram dentro da normalidade, mesmo com o lançamento da Guerra Comercial em abril (Liberation Day). A Guerra Comercial foi sustentada por Trump na Autoridade Legal Para o Presidente Impor Tarifas segundo o Ato de Poderes Econômicos de Emergência Internacional (IEEPA), mecanismo criado ainda na década de 1970. A questão comercial foi declarada como uma emergência nacional (assim como a migração), o que permite o uso de mecanismos excepcionais. Suas raízes encontram-se na Lei Super 301, que prevê ações unilaterais dos EUA contra parceiros que, em sua avaliação, exerçam práticas comerciais injustas.

No que se refere à guerra comercial, a sobretaxa aplicada à América Latina e ao Brasil foi de 10%. Com isso, foram preservadas as exportações de commodities do Brasil aos EUA (carne bovina, suco de laranja, peixe, oleaginosas, dentre outros) e componentes de máquinas. O Brasil é um dos poucos países com os quais os EUA detêm superávits. Do ponto de vista lógico, não faria sentido a aplicação de um padrão tarifário maior, à medida que poderia afetar os preços de alimentos e a inflação estadunidense.

Esta situação permitiu uma certa acomodação do governo brasileiro no eixo geoeconômico. Porém, o mês de julho começou a sinalizar movimentações que levariam à deterioração do relacionamento. Na sobreposição geopolítica-geoeconomia, as pressões de Trump contra a desdolarização, meta dos BRICS Plus, aumentaram. Ainda que não tenha passado da retórica, as sinalizações eram de que os EUA não tolerariam iniciativas que prejudicassem o dólar. No campo geocultural, a prisão do ex-Presidente Bolsonaro e outros acusados pelos atos de 08 de janeiro de 2023, produziu nova articulação entre forças de extrema-direita nos dois países.

Uma primeira sinalização de Trump de que as pressões sobre o Brasil seriam elevadas ocorreu com a aplicação da Lei Magnitsky¹⁵ a autoridades brasileiras como o Ministro do Superior Tribunal Federal Alexandre de Moraes e o Ministro da Saúde Alexandre Padilha. A lei prevê a suspensão

14 Esta divisão já foi apresentada em Pecequilo 2025b, expandindo-a neste texto. Apesar de cada fase ser curta, justifica-se o recorte temporal por conta das mudanças de política dos EUA.

15 A Lei Magnitsky foi criada pelo ex-Presidente Barack Obama em 2012, como instrumento unilateral de pressão dos EUA a autoridades de terceiros países que estivessem, segundo sua avaliação, cometendo atos de corrupção e violação de direitos (ver BBC 2025, para maior detalhamento).

de vistos para os EUA e proibição de viagens ao país, por atos de corrupção, autoritarismo e violação de direitos humanos. Apesar da extrema-direita brasileira ter visto estas ações como resposta a seus pedidos de ingerência no governo Lula, havia uma motivação adicional até mais relevante: barrar a tentativa de regulação das empresas de tecnologia dos EUA (big techs).

A fase seguinte, agosto-setembro, abriu-se sob o signo desta escalada, e só seria encerrada com o breve encontro entre os Presidentes Lula e Trump, na Assembleia Geral das Nações Unidas em 23 de setembro de 2025. O marco do período foi a imposição da sobretaxa de 50% a produtos brasileiros exportados aos EUA, inclusive as commodities alimentares. Assim como o fez com outros países, como a Índia (e mesmo aliados como Japão e Coreia do Sul), o governo dos EUA utilizava as medidas tarifárias como instrumento de pressão política.

Para a extrema-direita brasileira, a imposição das tarifas foi essencial para retomar um ciclo de mobilização. A posição ofensiva de lideranças partidárias e em exercício de cargos públicos contra o governo Lula e pró-alinhamento aos EUA foram o marco deste período. Destacaram-se episódios como a “guerra dos bonés” utilizada como forma de engajamento em redes sociais: enquanto os bonés vermelhos do Make America Great Again (MAGA) defendiam concessões e alinhamento a Trump, os bonés azuis com a inscrição “O Brasil é dos Brasileiros” pregavam a autonomia.

Além destas cortinas de fumaça midiática, os bonés surgem como representativos do choque dos modelos de desenvolvimento e relações internacionais. Ao pregar a subordinação aos EUA, em um clima de pânico, os defensores do alinhamento representavam grupos de interesse econômicos que buscavam ceder às pressões de Trump. O governo Lula manteve uma postura equilibrada, passando de uma ação defensiva, a uma de acomodação e pragmatismo, com foco na soberania brasileira e na negociação diplomática. Esta movimentação foi positiva para Lula, tanto dentro quanto fora do país. Após o encontro Lula-Trump, de segundos, na abertura da Assembleia Geral da ONU, consolidou-se a mudança de rumos.

Este encontro abre a terceira fase das relações bilaterais, setembro-dezembro. Ao manter sua coerência, o Brasil demonstrou força, o que é respeitado por Trump, e manteve articulações com setores produtivos nacionais e dos EUA. Tais articulações, assim como as pressões inflacionárias nos EUA, levaram à redução das tarifas para commodities (carne e suco de laranja) majoritariamente, e à suspensão da Lei Magnitsky. Setores industriais brasileiros e algumas commodities como peixes e frutas não foram beneficiados por reduções significativas até o momento. Em outubro de 2025, Lula e Trump tiveram mais um breve encontro. Neste encontro, se

estabeleceu o compromisso de uma nova reunião presidencial para 2026, que continua sem data. Paralelamente, negociações comerciais continuaram sendo conduzidas pelo Vice-Presidente e Ministro do MDIC Alckmin, para incluir mais produtos brasileiros na lista de isentos de tarifas.

Como último evento deste ciclo, em dezembro, os EUA lançaram a Estratégia de Segurança Nacional (The White House 2025), doravante NSS-2025. Além da reafirmação de princípios do MAGA, da América Primeiro e do Paz Pela Força, a NSS-2025, trouxe uma reorientação na hierarquia de prioridades estadunidenses. Esta reorientação possui implicações diretas para o Brasil e a China, à medida que estabelece o Hemisfério Americano, como a “primeira prioridade” do interesse dos EUA, instaurando o Corolário Trump à Doutrina Monroe. As Américas são seguidas pela Ásia, Europa, Oriente Médio e África, sinalizando a projeção global da hegemonia dos EUA. Mas, principalmente, sinaliza-se que o vácuo deixado pelos EUA no Hemisfério Americano nas décadas anteriores, não será permitido. Portanto,

Depois de anos de negligência, os Estados Unidos irão reafirmar e reforçar a Doutrina Monroe para restaurar a preeminência americana no Hemisfério Ocidental, e para proteger nossa casa e ter acesso a regiões geográficas chave por toda a região. Negaremos aos nossos competidores não-Hemisféricos a habilidade de posicionar forças ou outras capacidades ameaçadoras ou de controlar recursos estratégicos vitais em nosso hemisfério. Este “Corolário Trump” à Doutrina Monroe é uma restauração potente e de senso comum do poder americano e suas prioridades, consistentes com os interesses de segurança americanos. Nossos objetivos no Hemisfério Ocidental podem ser resumidos em “Recrutar e Expandir”. Nós iremos *recrutar* amigos no Hemisfério para controlar a migração, interromper o fluxo de drogas e fortalecer a estabilidade e segurança em terra e no mar. Nós iremos *expandir* ao cultivar e fortalecer novas parcerias, enquanto aumentamos o apelo da nossa própria nação como parceiro econômico e de segurança de escolha para o Hemisfério (The White House 2025, 15-16, destaques em itálico do original).

Em seu primeiro mandato, Trump já iniciara a contrarreação hegemônica regional com projetos como o Growth in the Americas. Tal projeto pretendia suprir as demandas de investimentos e desenvolvimento hemisférico, por meio de parcerias público-privadas. Entretanto, não houve avanços e, do ponto de vista geoeconômico, os EUA possuem menor capacidade de projeção regional do que a China, por conta do direcionamento de recursos ao hemisfério e pela já consolidada influência econômica chinesa.

No recorte de janeiro a março de 2026, janeiro inicia-se sob o signo da aplicação do Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe à Venezuela, com a operação unilateral para a retirada do Presidente Nicolás Maduro do poder no dia 3. Nova intervenção militar, agora no Oriente Médio, ocorreu em 28 de fevereiro no Irã. Trump não se furtou a mencionar a possibilidade de uma intervenção em Cuba, cuja crise humanitária amplia-se, e outros países como Nicarágua e Iêmen. Neste recorte, ocorre uma aceleração de processos, e extensão das ações dos EUA, com impactos globais. Poucos meses antes das operações militares, Trump colocava-se como um potencial candidato ao Nobel da Paz, indicando ter sido responsável por processos de pacificação e negociações.

Em 2026, prevalece o exercício geopolítico da paz pela força. Não só Trump avançou neste aspecto militar de sua política externa, como tem feito estes esforços em condições de queda de popularidade interna e pressões sociais e institucionais. Conjunturalmente, os EUA continuam a sofrer os efeitos de cortes no orçamento interno (paralisação de serviços públicos, demissão de funcionários do governo, cortes nos serviços de saúde para a população de baixa renda, idosos e crianças), enquanto ampliam operações externas, a inflação mantém-se em patamares elevados (com potencial de aumento pela crise energética e alimentar). Outro evento que merece ser mencionado foi a reversão das tarifas pela Suprema Corte dos EUA em fevereiro de 2026. A Suprema Corte julgou a IEEPA ilegal, mas, até a finalização deste texto, o governo dos EUA continua aplicando tarifas a seus parceiros, por meio de outros mecanismos decisórios.

No que se refere ao MAGA, um evento que precisa ser mencionado em meio à queda de popularidade de Trump, foi a realização da Conservative Political Action Conference (CPAC), que expôs rachas existentes no MAGA, a busca de novas lideranças para 2028 (dentre as quais Marco Rubio, Secretário de Estado, e J. D. Vance, Vice-Presidente) e a movimentação de forças de extrema-direita de outros países. Neste campo, destaca-se a participação do candidato à Presidência da República Flávio Bolsonaro, que, em seu discurso na Convenção, acusou os EUA de Biden de interferir nas eleições de 2022, e ressaltou a importância de que o governo Trump atue, institucionalmente, no Brasil, nas eleições de 2026 (Alves 2026).

Em síntese, o breve período 2025-2026 revela o tipo ideal de uma intersecção entre os componentes geopolíticos, geoeconômicos e geoculturais das relações Brasil-EUA. Como este conjunto de circunstâncias de Trump 2.º, e a sistematização do Corolário, afetam as relações bilaterais Brasil-China?

Aplicando uma análise de conjuntura e de curto prazo, formalmente, os compromissos assumidos pelos dois países nas relações bilaterais

permanecem sem alteração. Entretanto, é preciso fazer uma diferenciação: se não há recuo em compromissos bilaterais, e, pode-se acrescentar multilaterais entre Brasil-China, há uma pressão externa que afeta os dois países de forma distinta devido ao seu grau de vulnerabilidade. Quando se consideram eventos como a intervenção dos EUA no Irã, por exemplo, a capacidade de resistência do Brasil à crise é menor do que a da China.

Entretanto, a preocupação com os impactos de Trump 2.0 não se restringe ao nível macro no qual o intercâmbio se insere, pois as instabilidades globais que afetam a China podem redirecionar suas prioridades ao seu entorno geográfico, com menor projeção na América Latina. No nível micro, isso poderia reduzir os investimentos e ações no Brasil, e existe o risco de que o país seja alvo de disputas sino-americanas. Neste campo, um tema deve merecer atenção: o acesso a minerais críticos e terras raras brasileiras, e a sua exploração por companhias estrangeiras. Além de já ser um dos focos do conflito sino-americano que envolve o Brasil, como já citado, o cenário se revela mais complexo com novas políticas anunciadas pela Casa Branca.

Dentre estas, em fevereiro de 2026, Trump lançou o “Projeto Cofre” (The White House 2026). Este projeto tem como objetivo estocar minerais críticos e terras raras para usufruto dos EUA pelos meios necessários, preservando sua autonomia. Entre Brasil, China e EUA, os EUA são o país que tem vulnerabilidade no setor devido à escassez de suas reservas, a China é a maior detentora e produtora, e o Brasil possui estes recursos, mas não os explora plenamente. Em dezembro de 2017, um embrião deste projeto fora lançado com a “Executive Order 13817, A Federal Strategy to Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals” no primeiro governo Trump.

Do lado brasileiro, permanece em tramitação, até a conclusão deste texto, o Projeto de Lei 4404/2025 para a criação da Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos (PNMCE) e demais regulamentações referentes a estes recursos. Como um dos maiores detentores destas reservas, este vácuo de regulamentação chama a atenção. Um dos documentos mais atualizados no país é o Decreto nº 10567 (2021), mas que pouco avançou na regulamentação do setor¹⁶. Trata-se de um tema relevante, e a ausência de legislação brasileira de caráter soberano, mostra as dificuldades concretas para que o país exerça a barganha com seus principais parceiros.

¹⁶ Devido a este vácuo, e às disputas políticas do Brasil, em 2026, governos estaduais como o de Goiás, realizaram conversações para acordos com os EUA no setor, mesmo sendo uma prerrogativa de nível federal. O acordo chegou a ser fechado, mas não teria validade legal (Xavier 2026).

Considerações Finais

O período de janeiro de 2023 a março de 2026 pode ser definido como de uma autonomia ambígua. Apesar de sinalizar a reprodução de uma autonomia na dependência, a política externa de Lula 3 enfrentou diversos empecilhos internos e externos que não favoreceram a prática da barganha. Apesar disso, até pelo incremento da presença da China no Brasil, existiram ganhos de poder brasileiros, mesmo com os vácuos e as pressões dos EUA. O marco dos projetos das Rotas de Integração, da Nova Indústria Brasil e da Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia, assim como os acordos assinados entre Brasil e China no período (e com outros BRICS Plus) sinalizam a existência de saltos qualitativos. Se estes saltos serão mantidos, vide a proximidade de um novo ciclo eleitoral presidencial em 2026, é um ponto de interrogação.

Outra interrogação refere-se à capacidade de gestão interna e continuidade do planejamento estatal, diante de uma sociedade polarizada em torno de modelos econômico-sociais. A influência estrutural dos EUA na política externa brasileira é complexa, envolvendo, como analisado, elementos geopolíticos, geoeconômicos e geoculturais. As projeções nacionais também precisam levar em conta os desequilíbrios do multilateralismo, que demandam alianças mais pragmáticas e inovadoras de caráter Sul-Sul, o predomínio das relações interestatais e potenciais rupturas derivadas da transição hegemônica sino-americana.

A situação pode tornar-se mais crítica em 2027, uma vez que Trump 2.º enfrenta eleições de meio de mandato em novembro de 2026. Um de seus maiores trunfos desde 2025 tem sido a maioria republicana na Câmara e no Senado: a perda de uma das casas, ou ambas, pode colocar em xeque seu projeto político. Se prevalece uma certa clareza estratégica nas ações de Trump 2025-2026, dentro do quadro da “imprevisibilidade previsível”, e dos fatores unilaterais, estatais e da paz peça força envolvidos em suas ações, a reversão de suas condições favoráveis internas pode alterar sua postura. A aceleração da corrida presidencial dos EUA em 2028 também é um fator a se considerar.

Para o Brasil, as vulnerabilidades internas e externas, as polarizações domésticas e as oscilações de modelos podem levar a um novo interregno de baixo perfil. Não se pode descartar, considerados os elementos estruturais descritos no texto, e as dinâmicas conjunturais, que a conjugação de fatores geopolíticos, geoeconômicos e geoculturais leve a uma reaproximação aos EUA e a uma nova instrumentalização econômica das relações sino-brasileiras. Na

sobreposição de um novo governo brasileiro, de opções distintas àquelas de Lula 3, à metade final do mandato de Trump 2.º, a hipótese de reprodução de um “alinhamento sem recompensa” (Moura 2021) deve ser considerada. Mais do que a ambiguidade, o risco é o da dependência, sem autonomia.

Referências

- Alves, Giovana. 2026. “Nos EUA, Flávio Bolsonaro apela por pressão sobre eleições no Brasil”. *Metrópoles*, 28 de março. <https://www.metropoles.com/brasil/nos-eua-flavio-bolsonaro-apela-por-pressao-sobre-eleicoes-no-brasil>.
- Amorim, Celso. 2015. *Teerã, Ramalá e Doha- memórias da política externa ativa e altiva*. Rio de Janeiro: Benvirá.
- Bastos, Paulo Z., e Hiratuka, Celso. 2020. “The foreign economic policy of Dilma Rousseff’s government and the limits of dependency”. *Latin American Perspectives* 47 (2): 25-46. <https://doi.org/10.1177/0094582X19894590>.
- BBC. 2025. “O que é a Lei Global Magnitsky, que EUA usaram contra Alexandre de Moraes”. *BBC*, 28 de março. <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cpvdd77og2ko>.
- Brasil. 2024. *DECLARAÇÃO CONJUNTA ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA POPULAR DA CHINA SOBRE A FORMAÇÃO CONJUNTA DA COMUNIDADE DE FUTURO COMPARTILHADO BRASIL-CHINA POR UM MUNDO MAIS JUSTO E UM PLANETA MAIS SUSTENTÁVEL*. Acesso em 27 mar. 2026. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-sobre-a-formacao-conjunta-da-comunidade-de-futuro-compartilhado-brasil-china-por-um-mundo-mais-justo-e-um-planeta-mais-sustentavel.
- Brasil. 2024. *MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES*. Notas à Imprensa. Acesso em 25 jan. 2026. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/atos-adotados-por-ocasio-da-visita-de-estado-ao-brasil-do-presidente-da-china-xi-jinping-2013-20-de-novembro-de-2024-1.
- Brasil. 2021. “Decreto no. 10.567 de 24 de March de 2021”. *Presidência da República*. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10657.htm.

- BRICS. 2025. *Brasil 2025*. <https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics>.
- Cariello, Túlio. 2024. “Investimentos chineses no Brasil 2024-reindustrialização e transição energética”. *CEBC*. <https://www.cebc.org.br/>.
- Casarões, Guilherme. 2019. “Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro”. *Pensamiento Proprio* 49-50: 231-254
- Casarões, Guilherme Stolle Paixão e Deborah Barros Leal Farias. 2021. “Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro: Far-Right Populism and the Rejection of the Liberal International Order”. *Cambridge Review of International Affairs* 35 (5): 741–61. doi:10.1080/09557571.2021.1981248.
- Castro, Ana C., Loureiro, Marcia (orgs). 2024. *Brasil e China 50 anos: trajetória e perspectivas*. FUNAG.
- Costa, Hugo Bras Martins da e Rubens de Siqueira Duarte. 2023. “Global South versus Geopolitical South: A Debate on the Analytical Relevance of the Concepts”. *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 12 (24). <https://doi.org/10.22456/2238-6912.132863>
- Galvão, Marcos e Leme, Rafael. “Brasil e China: convergência pragmática, estabilidade e progresso constante”. 2024. *Carta Brasil-China. Edição Especial*. Agosto 2024. p. 5-8. <https://www.cebc.org.br/2024/08/15/edicao-especial-50-anos-de-relacoes-brasil-china/>. Acesso em 26 març. 2026.
- Guimarães, Feliciano de Sá. 2025. “Autonomia pela reconstrução: a política externa do governo Lula III”. *Cadernos IPRI*. DOI: 10.61623/cpe.viini6.a07
- Guimarães, Feliciano de Sá. 2025b. “Contain and Engage: How Brazil Should Deal with Trump 2.0.” *CEBRI-Journal* 4 (14): 16-33. <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.14.02.01.16-33.pt>
- Hirst, Monica. 2022. “Emerging powers and peace negotiations: The experience of Brazil in the nuclear talks with Iran”. *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 8 (15). <https://doi.org/10.22456/2238-6912.91944>
- Hirst, Monica. 2025. “Brasil-Estados Unidos: um bilateralismo político em tempos de transição mundial”. In *As relações Brasil-Estados Unidos no século XXI*, organizado por Monica Hirst e Lia Valls Pereira. FUNAG.
- Milan, Marcelo. 2016. “Restauração oligárquica e retomada neoliberal plena: um ensaio sobre as origens das crises gêmeas e do golpe de Estado de 2016 no Brasil”. *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International*

- Relations* 5 (9). <https://doi.org/10.22456/2238-6912.66485>
- Moura, Gerson. 1980. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Nova Fronteira.
- Moura, Gerson. 2021. *O alinhamento sem recompensa*. Edusp. <https://www.edusp.com.br/livros/alinhamento-sem-recompensa/>.
- Pecequilo, Cristina S. e Francisco Luiz Marzinotto Jr. 2024. “O complexo industrial-digital: inserção do Brasil no ecossistema sio-estadunidense”. *Revista Tempo do Mundo* 36: 253-282
- Pecequilo, C. S. 2021. “Brazilian foreign policy: from the combined to the unbalanced axis (2003/2021)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 64 (1): e011. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100111>.
- Pecequilo, Cristina S. 2025. *O Brasil Entre Dois Mundos- Os Estados Unidos e a China*. Edições 70/Altabooks.
- Pecequilo, Cristina S. 2025. “Poder, Pragmatismo e Transformação”. *CEBRI Revista* 4 (16). <https://cebri.org/revista/br/artigo/240/poder-pragmatismo-e-transformacao>.
- Pereira, Lia Valls. 2025 “As relações comerciais Brasil-Estados Unidos no século XXI”. In *As relações Brasil-Estados Unidos no século XXI*, organizado por Monica Hirst and Lia Valls Pereira. FUNAG.
- Pinheiro, Leticia.; Maria Regina. S. de Lima. 2018. “Between autonomy and dependency: the place of agency in Brazilian foreign policy”. *Brazilian Political Science Review* 12 (3): e0003- 1/22
- The White House. 2025. *National Security Strategy of the United States of America*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.
- The White House. 2026. *Introducing Project Vault, a critical mineral stockpile for American businesses*. <https://www.whitehouse.gov/videos/introducing-project-vault-a-critical-mineral-stockpile-for-american-businesses-%F0%9F%92%8E%F0%9F%87%BA%F0%9F%87%B8/>.
- Trump, Donald J. 2017. “Executive Order 13817, A Federal Strategy To Ensure Secure And Reliable Supplies Of Critical Minerals”. *The American Presidency Project*, December 20. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13817-federal-strategy-ensure-secure-and-reliable-supplies-critical>.
- Vigevani, Tullo e Gabriel Cepaluni. 2007. “A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional* 29 (2).
- Visentini, Paulo Fagundes. 2013. *A projeção internacional do Brasil: 1930 a 2012*.

Elsevier.

Visentini, Paulo Fagundes. 2025. “A Multipolaridade Instável: construindo um conceito da transição sistêmica e suas alianças fluídas”. *Revista de Segurança, Desenvolvimento e Defesa* 2 (1): 173-183.

Xavier, Camila. 2026. “O que dizem diplomatas sobre Caiado, Trump e as terras raras”. *Metropoles*, 23 de março. <https://www.metropoles.com/colunas/milena-teixeira/o-que-dizem-diplomatas-sobre-caiado-trump-e-as-terras-raras>.

Xing, Li, ed. 2019. *Mapping China's One Belt, One Road Initiative*. Palgrave MacMillan.

RESUMO

Na história da política externa brasileira, o conceito de autonomia na dependência, cunhado por Gerson Moura (1980) se refere à barganha entre Estados Unidos e a Alemanha antes da Segunda Guerra Mundial, durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Na transição hegemônica, o Brasil optou por negociações entre polos competidores, resultando em vantagens para seu projeto nacional de desenvolvimento. O objetivo deste texto é analisar se as ações de Lula 3 diante de Estados Unidos e China configuram uma nova autonomia na dependência, no contexto do século XXI, com ênfase na triangulação pragmática, ou se as condições internas e externa atuais, conduzem a uma reformatação desta mesma dependência, sem autonomia.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa Brasileira; Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos; Relações Bilaterais Brasil-China

*Recebido em 24 de abril de 2026
Aprovado em 30 de maio de 2026*

A DIVERSIFICAÇÃO DAS PARCERIAS DO BRASIL EM DEFESA ENTRE 2023 E 2025

Plinio Cardoso¹

Marianne Wiesebron²

Este artigo busca identificar as iniciativas do governo brasileiro para a diversificação das parcerias em defesa entre 2023 e 2025 (governo Lula III). Parte-se de um panorama dos acordos realizados nos anos anteriores para fornecer um breve contexto. O foco deste estudo é a identificação, nos meios oficiais e nos meios jornalísticos especializados, de acordos no setor ocorridos no referido período, ainda que o negócio comercial não possua imediata repercussão na política exterior brasileira. Destaque é dado à tentativa de conseguir um parceiro chinês para a Avibras em 2024, o que fracassou. Além disso, esta contribuição cataloga e relaciona tais iniciativas ao propagado esforço de revitalização da indústria de defesa e à busca de diversificação de fornecedores e parceiros tecnológicos.

O Brasil desenvolve diversos projetos de parceria na área de defesa com nações de todos os continentes. As atividades resultantes da implementação desses acordos são realizadas diretamente por cada força armada, ante a peculiar autonomia decisória de cada força na aquisição de armas observada no Brasil, mas também pelos ministérios da Defesa e das Relações Exteriores, sendo neste por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Destacam-se dentre as iniciativas de cooperação em defesa os seguintes projetos: a formação da Marinha de Guerra da Namíbia; a Missão Técnica Aeronáutica Brasileira (MTAB) no Paraguai, que ocorre desde 1982; o acordo com Cabo Verde, que inclui uma missão naval do Brasil naquele país; a doação de uniformes à Guarda Costeira cabo-verdiana e a realização exercícios conjuntos; e as parcerias com a vizinha Argentina, que abrangem o setor de defesa cibernética, o apoio à operação brasileira na Antártica e a participação no projeto da aeronave de transporte Embraer KC-390 Millennium (Brasil 2024a).

1 Universidade de Leiden, Leiden, Países Baixos. E-mail: plinio.brazil@gmail.com. ORCID: 0000-0003-1393-7401.

2 Universidade de Leiden, Leiden, Países Baixos. E-mail: marianne.wiesebron@skynet.be.

Além desses acordos mais conhecidos, o Brasil já buscou parceiros mais distantes do seu entorno estratégico. Por exemplo, a Força Aérea Brasileira iniciou tratativas com a Ucrânia em 2003 para lançar o foguete Cyclone-4, um projeto mal-sucedido que acabou encerrado em 2015 (Almeida Filho 2025, 287-301). Da Rússia, o Brasil adquiriu 12 helicópteros de ataque MI-35, já abandonados e revendidos, além de cogitar a aquisição de sistemas de defesa antiaérea daquele país (Padilha 2017). Por fim, vale mencionar a parceria com o chamado Grupo de Visegrád (Hungria, Polônia, República Checa e Eslováquia), que envolve Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear (DQBRN), defesa cibernética e inclui a participação da República Checa no desenvolvimento da aeronave de transporte KC-390 Millennium. A novidade é a aproximação com a Polônia.

Polônia. Em dezembro de 2025, a Embraer assinou memorandos de entendimento com a estatal polonesa PGZ (Polska Grupa Zbrojeniowa S.A.) para a cooperação industrial com transferência de tecnologias relacionadas à aeronave KC-390 Millennium (Cardoso 2025). O interesse polonês nessa aeronave deve ser entendido no contexto da ocupação russa na Crimeia desde 2014. Desde 2022, quando as tropas russas alcançaram localidades próximas a Kiev, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) tem pressionado o aumento dos investimentos em defesa nos países membros. A adoção de padronizações e o compartilhamento de fornecedores confiáveis são algumas das características da aliança transatlântica. Nesse sentido, nota-se que Portugal, também membro da OTAN, é o maior parceiro internacional do programa de desenvolvimento da aeronave KC-390 Millennium.

Portugal. Em outubro de 2023, entrou em serviço a primeira das cinco aeronaves KC-390 Millennium que tinham sido contratadas à Força Aérea Portuguesa em 2019. Na Europa, além de Portugal e da Polônia, a Hungria possui uma aeronave KC-390 Millennium em serviço desde 2024. Ainda no âmbito da OTAN, nota-se que Países Baixos, Áustria e República Tcheca já manifestaram interesse em operar a aeronave brasileira (Embraer 2023). Isso significa um potencial de oferecimento de serviços decorrentes do seu uso, o que inclui manutenção, treinamento, suprimento de peças e sistemas e novas aquisições.

O caso português ilustra isso bem e demonstra a internacionalização de empresas estratégicas brasileiras, o que tem sido fomentado nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). A Embraer ganhou a licitação da privatização da estatal portuguesa OGMA em 2004 (governo Lula I), tornando-se primeiramente sua acionista e depois controladora em 2012 (governo Dilma). No caso da Embraer, o governo brasileiro, apesar de tê-la privatizado, ainda possui poder para vetar o controle estrangeiro sobre a direção da empresa

(*golden share*), algo que o governo Bolsonaro tentou derrubar para permitir a sua aquisição pela estadunidense Boeing.

Os testes para a entrada em operação da aeronave KC-390 Millennium, realizados pela empresa OGMA, resultaram na capacitação da indústria aeronáutica portuguesa. Nesse sentido, o acordo de abril de 2023 permitiu que a OGMA possa produzir uma versão adaptada ao padrão OTAN da aeronave A-29 Super Tucano, que já é usada por 16 países (TV Brasil 2023). Além do presidente Lula, esteve também presente à cerimônia deste acordo o então primeiro-ministro português António Costa, que atualmente preside o Conselho Europeu e, por isso, possui alguma influência nas decisões sobre segurança e política externa da União Europeia. Além disso, em 2025, o governo português contratou a aquisição de uma sexta aeronave e demonstrou o interesse em adquirir até dez aeronaves KC-390 Millennium adicionais para oferecimento a outros países, notadamente da OTAN, em um modelo de negócio a ser intermediado pelos portugueses (Força Aérea Portuguesa 2025).

Esta parceria bem-sucedida com Portugal é um exemplo de como as relações diplomáticas podem resultar em sinergia na indústria e nas instituições de defesa. Portugal representa a possibilidade de expansão da Embraer no aquecido mercado da OTAN. Além disso, esta parceria permite à Força Aérea Brasileira encontrar em Portugal um *hub* logístico confiável para as operações aéreas transatlânticas, o que tem se demonstrado vital desde as operações de transporte de vacinas durante a pandemia de COVID-19 até mais recentemente na repatriação de brasileiros. A localização estratégica de Portugal pôde ser observada, por exemplo, em outubro de 2024, quando a FAB conseguiu resgatar 1.105 brasileiros da zona de conflito no Líbano em apenas oito dias, graças à possibilidade de reabastecimento em Lisboa (Agência Força Aérea 2024).

Apesar de ser nítido o esforço do Brasil em diversificar suas relações comerciais na área de defesa, com iniciativas inclusive visando à autossuficiência, o País permanece, em regra, colocando-se na dependência do fornecimento de meios e sistemas de armas provenientes dos membros da OTAN. Isso ocorre, por exemplo, com as aquisições de fragatas, submarinos e aeronaves de combate. O Programa Fragatas Classe Tamandaré, de 2017 e em pleno desenvolvimento, é liderado pela empresa alemã Thyssenkrupp Marine Systems (tkMS).

O programa de modernização dos submarinos, por sua vez, é conduzido com a francesa Naval Group e, após a transferência tecnológica, com construção no Brasil. E o programa de modernização dos caças, que vem sendo desenvolvido desde 2015 e buscou substituir os estadunidenses F-5 pelos F-39 Gripen, ocorre em conjunto com a sueca Saab — com a ressalva de que

a Suécia tornou-se membro da OTAN somente em 2024. Apesar da referida dependência em países membros da OTAN, os programas mencionados têm em comum a transferência de tecnologia às Forças Armadas brasileiras e às empresas nacionais (Campos 2026).

Tais parcerias decorrem do interesse brasileiro em parcerias com indústrias de produtos de defesa altamente qualificadas, como as encontradas na França, na Alemanha e na Suécia. Essa aproximação com tais países pode habilitar a indústria de defesa brasileira a fornecer para os países da OTAN, cujos gastos em defesa vêm aumentando, notadamente após o cerco russo a Kiev em 2022. Além disso, os membros da OTAN, sucumbindo à pressão de Trump, aceitaram aumentar os gastos com segurança e defesa até 2025 para, respectivamente 1,5% e 3,5% do produto interno bruto até 2035 (OTAN 2025). E isso pode abrir um mercado para os produtos e serviços brasileiros. A seguir, são mencionadas as parcerias com países extra-OTAN entre 2023 e 2025.

Emirados Árabes. O mais impressionante acordo de diversificação de parceria em defesa foi celebrado em 2023 com o EDGE Group. Fundado em 2019, o EDGE é um conglomerado de empresas controlado pelo governo dos Emirados Árabes com estratégia de forte expansão no mercado global de defesa. Em abril daquele ano, a Marinha do Brasil e o EDGE Group assinaram um acordo para acelerar o desenvolvimento do Míssil Antinavio Nacional de Superfície (MANSUP). A importância do acordo decorre da futura produção em escala industrial desse míssil, que irá equipar as quatro novas fragatas Classe Tamandaré (Agência Marinha de Notícias 2023). Naquele mesmo mês, o EDGE Group abriu um escritório em Brasília e, desde então, tem realizado aquisições de empresas brasileiras e anunciado investimentos no Brasil que alcançam US\$3 bilhões (CNN Brasil 2026).

Em 2023, o EDGE adquiriu 50% da SIATT (antiga Mectron), empresa brasileira especializada na produção de mísseis antinavio localizada em São José dos Campos. Esse negócio permitiu à EDGE não só o acesso às tecnologias desenvolvidas para o MANSUP por engenheiros brasileiros, míssil que poderá ser exportado para a África, Sudeste Asiático e América Latina, mas também estabelecer um fornecedor seguro de mísseis para o seu controlador. Exemplo disso foi o EDGE ter intermediado um negócio de US\$300 milhões em mísseis da SIATT para o governo dos Emirados Árabes em 2024, o que permitiu à empresa brasileira exportar pela primeira vez (Poder Naval 2024; EDGE Group 2025).

Ainda em 2024, o EDGE adquiriu o controle da Condor, fabricante de armamentos não letais com clientes em mais de 80 países (Infomoney 2026). Desde então, houve manifestação de interesse da empresa de Abu Dhabi

no desenvolvimento em território nacional de radares, em parceria com a espanhola Indra, e em soluções de defesa cibernética para a Marinha do Brasil (Aeroin 2026; EDGE Group 2026). É importante ressaltar que o interesse no Brasil decorre, além dos engenheiros especializados, da capacidade industrial instalada e da matéria-prima disponível, em ter todos esses fatores reunidos em região distante de conflitos armados, observadas as graves consequências de um bloqueio no Oriente Médio, tal como visto no atual conflito entre EUA e Israel contra o Irã.

Benin. Em 2023, Brasil e Benin celebraram um tratado internacional de cooperação que foi aprovado pelo Senado em dezembro de 2025. O documento prevê projetos conjuntos de formação e treinamento militar, a realização de exercícios combinados, a troca de informações estratégicas e a cooperação em relação a materiais, equipamentos e serviços de defesa. O acordo inclui ainda intercâmbio de métodos e procedimentos usados em operações de segurança e defesa, especialmente em missões internacionais de paz, bem como o compartilhamento de conhecimentos em ciência e tecnologia (Agência Senado 2025).

Arábia Saudita. Em 2024, o vice-presidente e ministro do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), Geraldo Alckmin, e o ministro da Defesa da Arábia Saudita, o príncipe Khalid bin Salman, assinaram, em Riade, um acordo de cooperação em defesa. A parceria prevê cooperação em 11 áreas estratégicas: indústria da defesa (missão 6 do plano Nova Indústria Brasil); troca de informações; transferência de tecnologias; financiamento de sistemas militares; treinamento militar conjunto; compra e venda de materiais; pesquisa, desenvolvimento e estudos em projetos de defesa; gerenciamento de emergências e crises; serviços militares de saúde; e suporte logístico. Este acordo atualiza e fortalece o compromisso estabelecido pelo Protocolo de Cooperação Industrial-Militar entre Brasil e Arábia Saudita de 1984. O novo acordo terá a validade de cinco anos, prorrogável pelo mesmo período, e prevê a instituição de um Comitê Militar Conjunto, a ser liderado pelos ministros da defesa de ambos os países (Brasil 2024b).

Índia. Em outubro de 2025, o vice-presidente Geraldo Alckmin e o ministro da defesa, José Múcio, reuniram-se com o ministro da defesa indiano, Rajnath Singh, em Nova Délhi. Esta reunião de alto nível foi precedida pela 11ª edição do Diálogo Político-Militar Brasil-Índia (Mecanismo 2+2), ocorrido também na capital indiana em 2024 (a 2ª edição ocorreu em Brasília em 2025). Tais iniciativas materializam a decisão do presidente Lula e do primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi, de aprofundar a cooperação no setor. Como resultado, comandantes das forças armadas de ambos os países estabeleceram tratativas de cooperação em treinamento militar e manutenção

dos submarinos franceses Scorpène, presentes em ambas as marinhas (Brasil 2025). Esta aproximação representa um salto na diversificação de parceiros militares do Brasil e revela o potencial dessa parceria quando comparado à grandeza desses países. Lembra-se de que, em 2015, o *U.S. Naval War College* organizou o workshop de marinhas aliadas “Regional Maritime Cooperation”, na Escola de Guerra Naval. Portanto, dez anos separam esses eventos, partindo-se da mediação estadunidense para uma relação cada vez mais fortalecida entre Brasil e Índia.

Nesse sentido, o mote desta cooperação será o das compras militares com potenciais benefícios para ambas as bases industriais. A Índia já manifestou interesse em adquirir seis aeronaves Embraer E-145 para conversão em plataformas de alerta avançado e controle aéreo. Nota-se que a Embraer almeja ainda vender a aeronave multimissão KC-390 Millennium à Índia, inclusive com a perspectiva de coprodução com a empresa indiana Mahindra Systems. Assim, anunciou que irá abrir um escritório regional em Nova Délhi. Há, portanto, possibilidade de parcerias industriais, transferência de tecnologia e coprodução de equipamentos, principalmente nas áreas de sistemas aéreos, radares, munições e veículos blindados (Brasil 2025).

A decisão de aproximação com a Índia é amparada em 77 anos de relações diplomáticas. Desde 2006, Brasil e Índia mantêm uma “parceria estratégica” e cooperam intensamente em fóruns como BRICS, G20 e IBAS (fórum de diálogo e cooperação trilateral entre Índia, Brasil e África do Sul). Note-se, ainda, que as marinhas do IBAS (IBSA, em inglês) realizam, periodicamente desde 2008, o exercício naval IBSAMAR a fim de fortalecer a interoperabilidade e a segurança marítima, bem como simular combates e operações aeronavais entre os três países.

Nota-se, por oportuno, a importância estratégica da África do Sul em relação à rota marítima do Cabo, uma das principais alternativas de navegação global ao Canal de Suez. Destaca-se, nesse sentido, a participação da marinha sul-africana no exercício naval *Will for Peace*, ocorrido em janeiro de 2026. Organizada pela China, Rússia e Irã, esta operação visa à proteção de rotas comerciais e à interoperabilidade entre marinhas no âmbito do BRICS+ num momento de tensão geopolítica elevada diante dos ataques dos EUA ao Irã. Note-se que o Brasil está presente nas manobras somente como observador, postura também adotada pela Indonésia e pela Etiópia (Poder Naval 2026).

O exemplo indiano demonstra como a diversificação de parceiros poderá reduzir a dependência do Brasil, especialmente num momento de escalada dos investimentos em produtos de defesa. Além disso, fortalece a cooperação com os parceiros do Sul Global. Nesse sentido, é importante para o Brasil buscar parceiros que compartilhem da “mesma ambição de

desenvolver uma capacidade autônoma de defesa, ancorada na confiança mútua e na busca de soluções tecnológicas próprias”, nas palavras do vice-presidente Geraldo Alckmin (Brasil 2025).

Coreia do Sul. Em outubro de 2025, o Brasil e a Coreia do Sul celebraram um memorando de entendimento para a cooperação tecnológica, a transferência de conhecimento e o codesenvolvimento de sistemas de defesa. O acordo abrange as áreas de aviação, artilharia, comunicações e cibersegurança. Além disso, prevê estudos conjuntos sobre sistemas de propulsão, radares e veículos militares de próxima geração. Enquanto a Coreia do Sul busca ampliar a exportação de produtos de defesa, o Brasil busca a diversificação de fornecedores para diminuir a dependência dos países membros da OTAN.

Este acordo poderá resultar na produção conjunta de drones, veículos blindados e sistemas de mísseis de médio alcance, bem como em programas de treinamento e intercâmbio entre as forças armadas dos dois países. A Coreia do Sul já demonstrou interesse na aquisição de aeronaves Embraer KC-390 Millennium. Além disso, o país asiático é detentor de tecnologias de defesa antiaérea buscadas pelo Exército Brasileiro, como os radares AESA, os sistemas de mísseis de defesa aérea e a propulsão híbrida. Espera-se que a primeira reunião técnica para a implementação deste acordo ocorra ainda em 2026, com foco na interoperabilidade de sistemas e no treinamento de oficiais (Budeguer 2025).

O alinhamento aos EUA que impede a diversificação

Durante o tarifaço promovido por Trump contra o Brasil, em 2025, especula-se que o Governo Lula cogitou barrar a compra de equipamentos militares dos EUA, tal como havia sido feito contra Israel diante da ofensiva genocida em Gaza. Lula buscaria, com isso, substituir a dependência dos EUA por equipamentos da China, da Europa e da Rússia. Contudo, a despeito do péssimo momento nas relações bilaterais, que mais do que provocações contra o presidente Lula, marcou-se pela ausência de um embaixador estadunidense para o País, os exercícios militares e o cumprimento dos contratos vêm sendo assegurados pelos militares, ainda que em contradição com a política externa do País (Bonin 2025).

Um exemplo ilustra tal descompasso entre a política externa e a autonomia dos militares brasileiros nas aquisições no exterior. Ainda em 2024, a despeito dos esperados solavancos no cenário político internacional decorrentes do retorno de Trump à Casa Branca, uma comitiva do Exército Brasileiro foi a Washington para negociar a compra de vinte helicópteros

Black Hawk, além de peças de reposição, treinamento e mísseis Javelin. Este caso ilustra como o escritório do Exército em Washington realiza aquisições descasadas com as demandas das demais Forças. Além disso, expõe como tal autonomia para negociar diretamente no exterior, em razão da debilidade do Ministério da Defesa em centralizar tais aquisições, assegura a dependência do País em material bélico estadunidense (Campos 2025a; Campos 2025b).

Entre os estudiosos de defesa, paira a percepção de que os militares brasileiros aceitam a dependência e a subordinação do país aos interesses dos EUA. Esta é, por exemplo, a posição do professor Carlos Eduardo da Rosa Martins, do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ. Em razão disso, o poder militar brasileiro não contribui com uma política externa capaz de assegurar o interesse nacional no entorno estratégico – vide a falta de força do governo Lula III de impedir, notadamente por mediação, a intervenção militar estadunidense resultante no sequestro do presidente venezuelano, Maduro, em janeiro de 2026.

Tal dependência e subordinação impedem o governo de colocar em prática as diretrizes estabelecidas nos documentos de defesa nacionais e fundamentadas nos princípios constitucionais que orientam as relações exteriores do Brasil, notadamente o da autodeterminação dos povos. Assim, tal posição ideológica dos militares brasileiros é por si só um fator limitador de qualquer diversificação das parcerias. Segundo Martins, “o máximo a que aspiram é uma colaboração com os Estados Unidos, quem sabe um status de membro associado da OTAN, alguma assistência em troca de alinhamento. Não há um projeto próprio de usar nossas capacidades para criar uma base tecnológica autônoma” (Campos 2026).

A crítica de estudiosos em defesa é acompanhada pelos órgãos de controle externo. Por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão do Congresso Nacional de fiscalização, identificou em auditoria sobre compras militares falhas na publicidade das licitações, uso indevido de suprimento de fundos para aquisição de bens duráveis, irregularidades contábeis, fragilidade nos controles internos e favorecimento a determinadas empresas. Quanto à última falha, o TCU apontou que o Ministério da Defesa mantém uma portaria que direciona aquisições das Forças Armadas a empresas estrangeiras em detrimento das nacionais, comprometendo os objetivos de desenvolvimento do País (TCU 2025; Campos 2025c).

Nota-se que as aquisições no setor de defesa são particularmente mais propensas à corrupção e a interesses escusos devido ao sigilo das negociações. A necessidade de sigilo decorre, notadamente, do alcance da parceria, que geralmente envolve aproximação entre governos para garantir a continuidade do fornecimento. Assim, critérios objetivos habitualmente vistos em licitações,

como técnica e preço, são geralmente abrandados por interesses de política externa. Contudo, apesar da existência do Ministério da Defesa desde 1999, cabe ainda a cada Força estipular a necessidade, analisar o mercado, negociar a demanda e as condições de pagamento e de compensações. Além disso, cada Força avalia a qualidade do produto entregue ou serviço prestado e zela pela execução do contrato, inclusive com a verificação, negociação e ajuste do equilíbrio econômico-financeiro contratual. Em outras palavras, não há controle ministerial efetivo a fim de segregar as diferentes fases do processo de aquisição de modo a evitar conflitos de interesses.

A aproximação com a China e a tentativa de vender parte da Avibras

Por ocasião de seu retorno à presidência em 2023, Lula anunciou acordos com a China durante sua visita a Beijing, ocorrida no mesmo ano. O aspecto mais significativo do estreitamento das relações foi a visita do comandante do Exército Brasileiro, General Tomás Paiva, à China em junho de 2024. Nessa ocasião, o general Tomás se reuniu com o ministro da Defesa chinês, almirante Dong Jung, e visitou a Norinco, uma indústria militar localizada em Beijing. Esta visita sugeriu o endosso do governo brasileiro à aquisição pela Norinco de 49% das ações da empresa brasileira Avibras Indústria Aeroespacial, que enfrentava dificuldades financeiras (Defesanet 2024).

A importância estratégica da Avibras se dá na sua capacidade de produzir um sistema de lançamento de foguetes e mísseis chamado ASTROS, que pode destruir alvos terrestres em um alcance de 300 quilômetros (Avibras 2024). A Avibras Indústria Aeroespacial S/A é uma empresa privada, localizada em São José dos Campos, no estado de São Paulo, com mais de 50 anos de experiência. Uma mudança na gestão da empresa afetou suas finanças, e seus funcionários enfrentam atrasos salariais. Curiosamente, de referência no desenvolvimento de produtos de defesa no Hemisfério Sul, a Avibras entrou também na história do movimento operário brasileiro, pois seus trabalhadores penam com atrasos nos salários há quase três anos (Ficher 2026).

Por sua vez, a Norinco (nome oficial em inglês para *China North Industries Corporation*, 北方工) foi fundada em 1980 e é a pedra angular do desenvolvimento de equipamentos do Exército Popular de Libertação (PLA). A Norinco serve de instrumento para a implementação das estratégias “Going Global” e “Belt and Road Initiative” da China (China Daily 2019; Xinhua

2024a).

Além da Norinco, que apresentou sua carta de intenções apenas um mês antes da visita do General Tomás, outras duas empresas chegaram a disputar a aquisição das ações da Avibras: a australiana DefendTex e uma empresa dos Emirados Árabes Unidos. Os Estados Unidos apoiaram a DefendTex e sugeriram sanções contra a Avibras caso a Norinco fosse bem-sucedida. A proposta da Norinco, no entanto, previa manter o controle acionário em mãos brasileiras, o que seria mais conveniente para o Brasil devido à importância estratégica da empresa para as capacidades do Exército Brasileiro.

A expectativa à época era a de que, se a Norinco vencesse essa disputa, a cooperação em matéria de defesa entre o Brasil e a China passaria de um mero intercâmbio de estudantes militares para a produção industrial e o desenvolvimento de sistemas de armas em uma escala nunca antes vista pelo Brasil em sua relação com os Estados Unidos. O Brasil já possui uma longa parceria com a China em satélites. No entanto, se essa parceria fosse bem-sucedida, seria uma oportunidade pioneira para a cooperação em tecnologias militares. A visita mencionada foi citada de forma discreta na imprensa chinesa:

O Ministro da Defesa chinês, Dong Jun, reuniu-se na segunda-feira com o Comandante do Exército brasileiro, Tomás Ribeiro Paiva, em Beijing. Observando que este ano marca o 50º aniversário do estabelecimento de relações diplomáticas entre a China e o Brasil, Dong afirmou que a relação entre as duas forças armadas desfruta de uma base sólida para a cooperação e de amplos interesses comuns, e que o aprofundamento dessa relação apresenta grandes perspectivas.

Dong pediu que ambos os lados intensifiquem os intercâmbios, aprendam um com o outro e elevem as relações militares sino-brasileiras a um novo patamar.

Tomás afirmou que o Exército Brasileiro está disposto a fortalecer ainda mais a comunicação e os intercâmbios com seu homólogo chinês e aprofundar a cooperação em diversas áreas (Xinhua 2024b, tradução nossa³).

³ No original: “Chinese Defense Minister Dong Jun on Monday met with Brazilian Army Commander Tomás Ribeiro Paiva in Beijing. Noting that this year marks the 50th anniversary of the establishment of diplomatic relations between China and Brazil, Dong said the relationship between the two militaries enjoys a solid foundation for cooperation and extensive common interests, and deepening this relationship holds broad prospects. Dong called on both sides to enhance exchanges, learn from each other, and take China-Brazil military relations to a new height. Tomás said that the Brazilian army is willing to further

Como sugere a nota acima, Brasil e China cooperam há muitos anos (Marcondes, Batista Barbosa 2018; OPEB 2023). Por exemplo, a presidente Dilma celebrou com o país asiático um acordo de cooperação em matéria de defesa em abril de 2011 (Barros et al. 2024). Mesmo durante o governo Bolsonaro, ambos os países concordaram em defender o multilateralismo e o papel central das Nações Unidas na paz e segurança.

A visita do presidente Lula ao presidente Xi Jinping em Beijing, em abril de 2023, resultou no anúncio do fortalecimento da parceria estratégica. Já em junho de 2023, 18 generais chineses de alta patente visitaram o Quartel-General do Exército Brasileiro, o que tem alto valor simbólico por demonstrar a disposição de ambos os países em produzir parcerias de interesse da defesa. No entanto, essa troca ainda não resultou em uma cooperação mais profunda em assuntos militares. Em 2024, por exemplo, o Brasil mantinha apenas dois adidos militares na China. Em comparação, o Brasil possui quatro adidos militares nos EUA e escritórios de cooperação de cada Força em Washington. A iniciativa da Norinco em tentar adquirir parte expressiva da Avibras, que envolveu negociação diplomática e confiança mútua, foi o primeiro passo, ainda que fracassado, para um potencial acordo significativo entre os dois países. Esse exemplo, por envolver a base industrial de defesa, pode servir de inspiração para outros membros do BRICS, a exemplo da aproximação da Embraer na Índia.

Outra oportunidade de cooperação entre os membros do BRICS reside no campo das comunicações e satélites. Existe um grande potencial para cooperação e investimento em tecnologias da informação e comunicação. Brasil e China, por exemplo, já assinaram Memorandos de Entendimento sobre o assunto para incentivar mecanismos que favoreçam a criação de associações (“joint ventures”) e parcerias tecnológicas entre empresas dos dois países. Brasil e China também lançaram um programa de satélite bem-sucedido, apesar de existirem críticas quanto à falta de ganho tecnológico para o Brasil (Almeida Filho 2025, 287-301).

O Programa de Satélites de Recursos Terrestres China-Brasil (CBERS), estabelecido em 1988, visa fortalecer e expandir a cooperação para o uso pacífico do espaço exterior, enfatizando o desenvolvimento conjunto de novas tecnologias e projetos com elementos de transferência de tecnologia. Membros do BRICS, Brasil e China concordaram em expandir a cooperação em áreas como a exploração lunar e o espaço profundo. Além disso, essa parceria inclui

strengthen communication and exchanges with its Chinese counterpart and deepen cooperation in various fields” (Xinhua 2024b).

o desenvolvimento do Radiotelescópio BINGO, atualmente em construção no Brasil, voltado para a pesquisa da matéria escura. Contudo, essa parceria não é meramente bilateral, pois tem o potencial de incluir outros membros. Por exemplo, Brasil e China declararam a meta de desenvolver a Constelação de Satélites de Sensoriamento Remoto do BRICS, um exemplo de cooperação Sul-Sul com benefícios para todos os envolvidos (Brasil 2023).

O desenvolvimento conjunto bem-sucedido de satélites ilustra como os BRICS podem cooperar em segurança e defesa. Este campo é particularmente sensível a sanções unilaterais e está intrinsecamente relacionado ao desenvolvimento de um sistema multipolar, uma vez que os países soberanos devem buscar reduzir sua dependência da potência hegemônica em termos de indústria militar e de comunicações estratégicas.

Considerações finais

Este artigo buscou identificar tentativas de diversificação de parcerias do governo Lula III em defesa nacional entre 2023 e 2025. Projetos como o das fragatas construídas no Brasil demonstram que ocorreram iniciativas relevantes de diversificação de fornecedores e de parceiros no desenvolvimento de projetos na área de defesa. Nesse sentido, atenção deve ser dada ao EDGE Group, dos Emirados Árabes, que vem adquirindo empresas de defesa brasileiras.

Ênfase foi dada à aproximação com a China e à tentativa de venda de parte da empresa Avibras a uma empresa estatal daquele país. A despeito do teor nacionalista dos documentos de defesa, o governo Lula III empenhou-se em tal negociação como modo de aproximar a Avibras, empresa estratégica em tecnologias de lançamento de foguetes, da estatal chinesa Norinco. Apesar de o negócio não ter avançado, este caso demonstra um interesse de aproximação inédito com a China no setor da indústria de defesa. Se examinado apenas o período entre 2023 e 2025, o caso Avibras parece demonstrar a dificuldade do governo Lula III em dar solução nacional ao futuro da empresa. Vale notar que a queda das compras do governo brasileiro acelerou o endividamento da Avibras a partir de 2020, resultando na suspensão de suas atividades em 2022. Entre 2024 e 2025, além da chinesa Norinco, ao menos outros dois grupos estrangeiros, a australiana DefendTex e a saudita Black Storm Military Industries, manifestaram interesse em adquirir o controle da empresa (LRCA Defense Consulting 2026).

Em abril de 2026, a Avibras voltou às atividades em arranjo comercial com aporte de R\$ 300 milhões do empresário Joesley Baptista, do grupo

JBS (Gouvea de Andrade 2026). Já no mês seguinte, o Ministério da Defesa reconheceu a nova entidade como uma empresa estratégica de defesa (Avibras Aeroco 2026), o que a beneficia com regime fiscal privilegiado. Esta engenharia empresarial permite especulações sobre a razão de um investidor do setor de alimentos ter salvado a empresa. Nota-se que a JBS se tornou a maior produtora mundial de proteína animal graças aos empréstimos nos governos Lula I e II concedidos pelo banco federal BNDES, titular atualmente de 20% das ações do grupo em razão das ações dadas em garantia (JBS 2025).

O fato é que, diante do aumento dos investimentos em defesa anunciados pelo governo federal em 2025 (Queiroz 2026), que acompanha a tendência global, o equilíbrio financeiro da nova Avibras parece estar próximo. A visita do presidente Lula, em julho de 2026, na cerimônia de retomada da linha de produção da empresa em Jacareí, acompanhado do Vice-Presidente Geraldo Alckmin, do Ministro da Defesa, José Múcio, e da Ministra de Ciência, Tecnologia e Inovação, Luciana Santos, além dos três comandantes militares, demonstra o reconhecimento do governo da importância estratégica da empresa, que continua brasileira (Garcia 2026). Tal visita é marcada por grande simbolismo, pois como ex-metalúrgico e ex-sindicalista, Lula pôde participar, e muito provavelmente tenha contribuído, para o renascimento de uma empresa marcada por um dos casos mais emblemáticos de colapso industrial recente, que já entrou para a história do movimento operário brasileiro.

Referências

- Aeroin. 2026. “Empresa árabe e espanhola fecham parceria para desenvolvimento de radares no Brasil”, 16 de abril. <https://aeroin.net/empresa-arabe-e-espanhola-fecham-parceria-para-desenvolvimento-de-radares-no-brasil/>
- Agência Força Aérea. 2024. “Operação Raízes do Cedro”. <https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/43258/OPERA%C3%87%C3%83O%20RA%C3%8DZES%20DO%20CEDRO%20-%20FAB%20j%C3%A1%20resgatou%20mais%20de%201.100%20brasileiros%20em%20repatria%C3%A7%C3%A3o%20no%20L%C3%ADBano>
- Agência Marinha de Notícias. 2023. “Marinha e Grupo EDGE assinam acordo para acelerar o desenvolvimento de míssil antinavio”, 16 de junho. <https://www.agencia.marinha.mil.br/ciencia-e-tecnologia/marinha-e-grupo-edge-assinam-acordo-para-acelerar-o-desenvolvimento-de->

missil.

- Agência Senado. 2025. “CRE aprova acordo que amplia cooperação na área de defesa entre Brasil e Benin”. *Agência Senado*, 9 de dezembro. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/12/09/cre-aprova-acordo-que-amplia-cooperacao-na-area-de-defesa-entre-brasil-e-benin>
- Almeida Filho, Raimundo. 2025. *O Brasil na era espacial*. Viseu.
- Avibras Aeroco. 2026. “Avibras Aeroco marca nova fase da indústria de defesa e aeroespacial brasileira”, 29 de abril. <https://avibrasaeroco.com/avibras-aeroco-marca-nova-fase-da-industria-de-defesa-e-aeroespacial-brasileira/>
- Avibras. 2024. “Astros”. <https://www.avibras.com.br/site/areas-de-atuacao/defesa/astros.html>
- Barros, Pedro Silva; Lima, Raphael Camargo; Barros, Paula Macedo. 2024. O Setor de defesa brasileiro no exterior: desafios, oportunidades e subsídios para a revisão dos documentos de defesa (Publicação Expressa). *Ipea*, fevereiro. 80 p.: il. Mapas. (Texto para Discussão, n. 2973). <http://dx.doi.org/10.38116/td2973-port>.
- Bonin, Robson. 2025. “Lula avalia boicote a produtos militares dos EUA e alarma caserna”. *Revista Veja*, 15 de agosto. <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/lula-avalia-boicote-a-produtos-militares-dos-eua-e-alarma-caserna/>
- Brasil. 2023. “Joint Communiqué between the Federative Republic of Brazil and the People’s Republic of China on the Deepening of their Global Strategic Partnership”. *Ministério das Relações Exteriores*, 14 de abril. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-aprofundamento-da-parceria-estrategica-global-pequim-14-de-abril-de-2023
- Brasil. 2024a. “Parcerias e acordos em Defesa”. *Ministério da Defesa*. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/cooperacao-internacional>
- Brasil. 2024b. “Brasil e Arábia Saudita assinam acordo de cooperação em defesa”. *Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC)*, 4 de junho. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/brasil-e-arabia-saudita-assinam-acordo-de-cooperacao-em-defesa#:~:text=Brasil%20e%20Ar%C3%A1bia%20Saudita%20assinam%20acordo%20de,Minist%C3%A9rio%20do%20Desenvolvimento%2C%20Ind%C3%BAstria%2C%20Com%C3%A9rcio%20e%20Servi%C3%A7os>

- Brasil. 2025. “Brasil e Índia dialogam sobre oportunidades de cooperação em Defesa”. *Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC)*, 15 de outubro. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2025/outubro/brasil-e-india-dialogam-sobre-oportunidades-de-cooperacao-em-defesa>.
- Budeguer, Noel. 2025. “Brasil e Coreia do Sul assinam acordo histórico de defesa em Seul, com foco em tecnologia, drones e mísseis”. *Revista Sociedade Militar*, 22 de outubro. <https://www.sociedademilitar.com.br/2025/10/brasil-e-coreia-do-sul-assinam-acordo-historico-de-defesa-em-seul-com-foco-em-tecnologia-drones-e-misseis-nbd.html>
- Campos, 2025c. “TCU mira compras militares das Forças Armadas no exterior, aponta favorecimento a empresas e pressiona Defesa a diminuir contratos fora do país”. *Revista Sociedade Militar*, 16 de dezembro. <https://www.sociedademilitar.com.br/2025/12/tcu-irregularidades-compras-militares-exterior-defesa-wvt.html>
- Campos. 2025a. “Exército é contra boicote à compra de armamentos militares dos EUA sugerido por ala radical do governo”. *Revista Sociedade Militar*, 15 de agosto. <https://www.sociedademilitar.com.br/2025/08/exercito-brasileiro-armamentos-militares-eua-wvt.html>.
- Campos. 2025b. “Fabricante brasileiro esclarece crítica à aquisição de fuzis estrangeiros pela Marinha”. *Revista Sociedade Militar*, 21 de dezembro. <https://www.sociedademilitar.com.br/2025/12/fabricante-brasileiro-acusa-marinha-ignorar-fuzil-nacional-favorecer-eua-wvt.html>
- Campos. 2026. “Militares do Brasil aceitam subordinação aos EUA, diz especialista, e país abre mão da autonomia estratégica”. *Revista Sociedade Militar*, 7 de janeiro. https://www.sociedademilitar.com.br/2026/01/militares-brasil-subordinacao-eua-autonomia-estrategica-wvt.html#goog_rewarded
- Cardoso, Marcelo. 2025. “Embraer fecha acordo de transferência de tecnologia do KC-390 com a Polônia”. *Aeromagazine*, 2 de dezembro. <https://aeromagazine.uol.com.br/artigo/embraer-acordos-pgz-parceria-defesa-polonia.html>.
- China Daily. 2019. “China North Industries Group Corporation Limited (Norinco Group)”. 19 de abril. <https://govt.chinadaily.com.cn/s/201904/19/WS5cb99660498e079e6801egbe/china-north-industries-group-corporation-limited-norinco-group.html>
- CNN Brasil. 2026. “Entrevista com Rodrigo Torres, CFO da EDGE”. *Hot Market*, 19 de abril. https://www.youtube.com/live/Qr6l5WbtOLY?si=IC_kK3XmBm_DYtDr

- Defesanet. 2024. “Comandante do Exército Brasileiro visita indústria chinesa de armas em meio a negociação da AVIBRAS”. 10 de julho. <https://www.defesanet.com.br/brasilchina/comandante-do-exercito-brasileiro-visita-industria-chinesa-de-armas-em-meio-a-negociacao-da-avibras/>
- EDGE Group. 2025. “EDGE, SIATT and the Brazilian Navy advance to the next phase in the development of the MANSUP-ER anti-ship missile”. 3 de abril. <https://edgegroup.ae/news/edge-siatt-and-brazilian-navy-advance-next-phase-development-mansup-er-anti-ship-missile>
- EDGE Group. 2026. “EDGE and the Brazilian Navy Strengthen Strategic Cooperation in Cyber Defence Capabilities”. 15 de abril. <https://edgegroup.ae/news/edge-and-brazilian-navy-strengthen-strategic-cooperation-cyber-defence-capabilities>
- Embraer. 2023. “Primeiro KC-390 Millennium na configuração OTAN entra em serviço na Força Aérea Portuguesa”. 19 de outubro. <https://www.embraer.com/media-center/pt/?mediatype=NEWS&detail=13991-Primeiro-KC-390-Millennium-na-configura%C3%A7%C3%A3o-OTAN-entra-em-servi%C3%A7o-na-For%C3%A7a-A%C3%A9rea-Portuguesa>
- FAP. 2025. “Formalizada aquisição do sexto KC-390 para a Força Aérea”. *Força Aérea Portuguesa (FAP)*, 17 de setembro. <https://www.emfa.pt/noticia-5309-formalizada-aquisicao-do-sexto-kc390-para-a-forca-aerea>
- Ficher, Alisson. 2026. “Após quase 4 anos de crise, Avibras tenta renascer: trabalhadores liberam acordo e fábrica pode reabrir em 2026 com governo e Exército no centro das negociações”. *Revista Sociedade Militar*, 24 de janeiro. <https://www.sociedademilitar.com.br/2026/01/apos-quase-4-anos-de-crise-avibras-tenta-renascer-trabalhadores-liberam-acordo-e-fabrica-pode-reabrir-em-2026-com-governo-e-exercito-no-centro-das-negociacoes-afch.html>
- Garcia, Edmon. 2026. Youtube, canal Brasil com Ciência, #BCC340 - Lula reinaugura Avibras e promete investimentos em Defesa, 27 de julho. <https://www.youtube.com/watch?v=OW4FokEeaUg&t=1443s>
- Gouvea de Andrade, Matheus. 2026. “O que investimento de Joesley Batista em fabricante brasileira de armamentos em dificuldade indica sobre boom do setor bélico”. BBC Brasil, 15 de maio. <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c4g4mmg22djo>
- Infomoney. 2026. “Como o Brasil virou peça-chave da estratégia de defesa da EDGE, dos Emirados Árabes”. 17 de abril. <https://www.infomoney.com.br/business/como-o-brasil-virou-peca-chave-da-estrategia-de->

defesa-da-edge-dos-emirados-arabes/

JBS. 2025. “J&F e BNDES fecham acordo para Dupla Listagem da JBS”. 17 de março. <https://www.jbs.com.br/imprensa/jf-e-bndes-fecham-acordo-para-dupla-listagem-da-jbs/>

LRCA Defense Consulting. 2026. “Avibras S.A. e Avibras Aeroco: como a mesma marca virou duas empresas diferentes”. 6 de julho. <https://www.lrcadefenseconsulting.com/2026/07/avibras-sa-e-avibras-aeroco-como-mesma.html>

Marcondes, Danilo; Batista Barbosa, Pedro Henrique. 2018. “Brazil-China Defense Cooperation: A Strategic Partnership in the Making?”. *Journal of Latin American Geography* 17 (2): 140–66. <http://www.jstor.org/stable/44861540>

OPEB. 2023. “Relação militar-diplomática entre Brasil e China”. *Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil (OPEB)*. <https://opeb.org/2023/06/13/relacao-militar-diplomatica-entre-brasil-e-china/>

OTAN. 2025. “NATO Summit in The Hague”. *Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)*. <https://www.nato.int/en/news-and-events/events/2025/6/overview---2025-nato-summit-in-the-hague>

Padilha, Luiz. 2017. “Brasil abandona projeto de defesa antiaérea da Rússia”. *Defesa Aérea & Naval*, 4 de fevereiro. <https://www.defesaaereanaval.com.br/naval/brasil-abandona-projeto-de-compra-de-defesa-antiaerea-da-russia>

Poder Naval. 2024. “SIATT fecha acordo de US\$ 350 milhões com o governo dos Emirados Árabes Unidos”. 29 de setembro. <https://www.naval.com.br/blog/2024/09/29/siatt-fecha-acordo-de-us-350-milhoes-com-o-governo-dos-emirados-arabes-unidos/>

Poder Naval. 2026. “África do Sul inicia exercícios navais com China, Rússia e Irã próximos à rota marítima do Cabo”. *Poder Naval*, 10 de janeiro. <https://www.naval.com.br/blog/2026/01/10/africa-do-sul-inicia-exercicios-navais-com-china-russia-e-ira-proximos-a-rota-maritima-do-cabo/>

Queiroz, Gustavo. 2026. “O que explica o aumento de gastos militares no governo Lula”. *DW*, 21 de maio. <https://www.dw.com/pt-br/o-que-est%C3%A1-por-tr%C3%A1s-do-aumento-de-gastos-militares-no-governo-lula/a-77253628>

TCU. 2025. Acórdão 2892/2025, Plenário, Relator Weder de Oliveira, Sessão de 3 de dezembro de 2025, *Tribunal de Contas da União (TCU)*. https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/

KEY:ACORDAO-COMPLETO-2657776/NUMACORDAOINT%20asc/o

TV Brasil. 2023. “Embraer e empresas portuguesas assinam acordo para adaptação de aeronave”. 24 de outubro. <https://www.youtube.com/watch?v=sHFMKVkrVWQ&t=13s>

Xinhua. 2024a. “China releases report on implementation of global security initiative”. 18 de julho. <https://english.news.cn/20240718/a6fa7964260a4754affca5bc6bc90bb8/c.html>

Xinhua. 2024b. “Chinese defense minister meets Brazilian army commander”. 8 de julho. <https://english.news.cn/20240708/088fabca446842baaf67c63c8cba528b/c.html>

RESUMO

O artigo analisa as iniciativas do governo Lula III para diversificar as parcerias do Brasil na área de defesa entre 2023 e 2025, destacando tanto avanços significativos quanto obstáculos estruturais. Por um lado, o período registrou acordos inéditos com atores não tradicionais, como o EDGE Group dos Emirados Árabes, além de aproximações com Índia, Coreia do Sul, Arábia Saudita e Benin, e a consolidação da parceria com Portugal, que ampliou o acesso da Embraer ao mercado da OTAN. Por outro lado, a tentativa de vender parte da Avibras à chinesa Norinco fracassou, evidenciando a dificuldade de concretizar parcerias com o Sul Global em setor estratégico. O estudo aponta que, apesar do discurso oficial de fortalecimento da indústria nacional e redução da dependência externa, a autonomia das Forças Armadas nas aquisições, o alinhamento técnico-militar aos Estados Unidos e as fragilidades de governança do Ministério da Defesa limitam a efetiva diversificação, mantendo o Brasil predominantemente vinculado a fornecedores da OTAN e refletindo um descompasso entre a política externa presidencial e a prática institucional das Forças.

PALAVRAS-CHAVE

Defesa nacional, Cooperação internacional, Relações Brasil-China

*Recebido em 22 de julho de 2026
Aprovado em 28 de julho de 2026*

BRASIL SOB RISCO? A AUSÊNCIA DO SETOR DE DEFESA NA ESTRATÉGIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Carlos Eduardo Franco Azevedo¹

Rachel Camilly Soares de Souza²

Introdução

A revolução provocada pela Inteligência Artificial (IA) tem reformulado as percepções estratégicas dos Estados no século XXI, podendo influenciar no equilíbrio de poder e nos conflitos internacionais (Horowitz 2018). A capacidade de processamento de dados em larga escala, aprendizagem automática e tomada de decisões em tempo real confere à IA um papel determinante nas doutrinas de defesa contemporâneas (Scharre 2018). As potências militares globais têm incorporado sistemicamente estas tecnologias em suas estratégias de defesa nacional, reconhecendo seu potencial transformador para manutenção da soberania e proteção de interesses nacionais (Payne 2018).

O desenvolvimento de sistemas autônomos de armas, algoritmos de detecção de ameaças, mecanismos de inteligência fundamentados em IA constituem, hoje, elementos essenciais para qualquer potência que pretenda assegurar sua autonomia no cenário internacional (Ayoub e Payne 2015). No Brasil, entretanto, constata-se uma grave lacuna institucional. A Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), publicada em 2021, embora abrangente em diversos setores, negligencia aspectos fundamentais relativos à aplicação de IA para fins de defesa nacional (Brasil 2021). Esta

1 Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, Brasil.
E-mail: francoazevedo@francaevedo.com. ORCID: 0000-0002-8021-0723.

2 Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, Brasil.
E-mail: rachelcamillyss@gmail.com. ORCID: 0009-0004-1888-0218.

omissão, longe de representar mero lapso documental, configura-se como uma vulnerabilidade estratégica, especialmente considerando o crescente emprego de tecnologias de IA.

Neste contexto, tendo como pergunta de pesquisa: Quais são as implicações da ausência da defesa nacional na Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial? Este artigo propõe uma análise crítica da lacuna estratégica brasileira, comparando modelos internacionais de integração de IA às doutrinas de defesa, e avalia as vulnerabilidades resultantes para a defesa nacional. Sugere, ainda, diretrizes para a formulação de uma política pública específica de IA para o setor de defesa ou complementação em uma política pré-existente. A hipótese central sustentada é que a ausência de uma estratégia para incorporação de IA na defesa nacional constitui falha crítica que compromete a soberania brasileira em múltiplas dimensões: tecnológica, militar, econômica e geopolítica.

Para tanto, o estudo adota uma abordagem teórica multidisciplinar, incorporando contribuições de segurança internacional, dos estudos estratégicos contemporâneos e da literatura técnica sobre IA aplicada à defesa. A relevância deste estudo está na necessidade de fomentar o debate acadêmico e político sobre a inserção da IA na defesa do Brasil, de forma a mitigar vulnerabilidades e consolidar uma estratégia de proteção digital compatível com os desafios geopolíticos contemporâneos. Portanto, busca-se cooperar para o preenchimento desta lacuna crítica no pensamento estratégico brasileiro contemporâneo.

Metodologia

Este estudo buscou analisar criticamente a ausência do setor de Defesa na EBIA e suas implicações para a soberania nacional. Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa (Gil 1999; Godoy 1995), fundamentada em uma análise multidisciplinar que incorporou contribuições da teoria de segurança internacional, dos estudos estratégicos contemporâneos e da literatura técnica sobre IA aplicada à defesa. A escolha por esta abordagem justifica-se pela necessidade de compreender em profundidade as nuances e as interconexões entre as políticas públicas de IA e o setor de defesa, bem como as complexas relações de poder e dependência tecnológica no cenário internacional.

A pesquisa desenvolveu-se pela coleta e análise de dados documentais (Gil 1999), tendo como principal fonte a revisão sistemática de documentos oficiais e relatórios. No âmbito nacional, foram examinados a EBIA, publicada em 2021, e o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA), de 2024. Esses

documentos foram centrais para identificar a abordagem oficial do Brasil em relação à IA e, mais especificamente, a presença ou ausência de diretrizes voltadas para o setor de defesa.

Complementarmente, consultaram-se estratégias nacionais de IA e documentos de defesa de países de destaque global. A seleção desses países, Estados Unidos, China, Reino Unido, França, Rússia e Israel, baseou-se em três critérios explícitos: (i) liderança internacional em pesquisa e desenvolvimento em IA, segundo indicadores como Stanford AI Index e OCDE.AI; (ii) relevância geopolítica e militar, especialmente no uso de IA de caráter dual ou estritamente militar; e (iii) existência de estratégias nacionais formalizadas, capazes de permitir comparação estrutural com a EBIA. Esses critérios asseguraram diversidade institucional, mas preservaram um mínimo de comparabilidade metodológica entre os casos.

Para garantir consistência na comparação, aplicou-se um protocolo de análise textual às estratégias selecionadas. Esse protocolo consistiu em identificar e quantificar termos-chave relacionados à defesa, como “defesa nacional”, “militar”, “forças armadas”, “segurança nacional” e “soberania”, além de expressões equivalentes utilizadas em diferentes tradições político-estratégicas. Em casos em que traduções literais não capturavam adequadamente o sentido estratégico, adotou-se o critério de equivalência conceitual, considerando termos como *souveraineté*, *autonomie stratégique*, *technological sovereignty* ou *resilience*, quando empregados com a mesma função analítica. Esse cuidado reduziu assimetrias linguísticas e reforçou a validade comparativa.

Os dados coletados foram submetidos a uma análise comparativa e textual (Schneider e Schmitt 1998). Inicialmente, realizou-se uma análise textual sistemática da EBIA e das estratégias internacionais selecionadas. Esta técnica permitiu quantificar a frequência de termos-chave relacionados à defesa e segurança (como “militar”, “forças armadas”, “defesa nacional”, “segurança nacional” e “soberania”) nos documentos, evidenciando a lacuna da dimensão de defesa na estratégia brasileira em comparação com as abordagens de outras nações. Com isso, observou-se as diferenças estruturais entre os documentos, examinando como cada país articula IA com suas doutrinas militares, políticas de inovação e mecanismos institucionais de integração civil-militar. Essa fase buscou identificar a presença de termos, assim como o modo como eles se inscrevem em arranjos institucionais, prioridades estratégicas e concepções de autonomia tecnológica.

Em seguida, procedeu-se a um estudo comparativo aprofundado (Schneider e Schmitt 1998), no qual as abordagens e prioridades do Brasil foram confrontadas com as tendências internacionais. Esta comparação

destacou o desalinhamento do Brasil em relação às potências globais e as vulnerabilidades estratégicas resultantes da omissão do setor de defesa na política nacional de IA.

Reconhecem-se, contudo, limitações inerentes ao método adotado: as estratégias nacionais variam em profundidade, terminologia e grau de transparência; parte das capacidades militares permanece classificada; e diferenças linguísticas podem introduzir nuances interpretativas. Ainda assim, ao explicitar critérios, procedimentos e limites, buscou-se reforçar a confiabilidade, consistência e reprodutibilidade do estudo. Finalmente, com base na lacuna identificada e na análise comparativa internacional, foram discutidas as implicações para a soberania e segurança do Brasil, considerando o contexto de ameaças híbridas e a persistente dependência tecnológica, elementos cruciais para a compreensão do cenário estratégico contemporâneo.

Inteligência Artificial e Defesa Nacional: Panorama Global

Cunhado nos anos 50, o termo inteligência artificial refere-se a programas de computador que simulam inteligência. Conforme Russell e Norvig (2016), a IA pode ser definida como a capacidade de sistemas de computador de executar tarefas que normalmente exigiriam inteligência humana, como reconhecimento de fala, tomada de decisões e solução de problemas. Sob uma ótica brasileira, a IA é definida como sistemas computacionais que, ao processar grandes volumes de dados para objetivos e autonomias específicas, podem prever, classificar, recomendar ou decidir, impactando ambientes físicos e virtuais (Brasil 2024a; Brasil 2024b).

A integração da Inteligência Artificial aos sistemas de defesa representa uma transformação significativa nos paradigmas militares. De acordo com Allen e Chan (2017), o desenvolvimento da IA pode ser tão transformador quanto armas nucleares, aviação e ciberespaço. Diferentemente de inovações incrementais, a IA reconfigurou fundamentalmente capacidades operacionais, táticas e estratégicas das forças armadas globais. Essa tecnologia disruptiva não só aprimora sistemas, mas possibilita novos modelos operacionais, gerando novas capacidades militares (Horowitz 2018).

As aplicações militares da IA abrangem diversas funções, aumentando o poder militar dos Estados. No domínio dos sistemas autônomos, a IA viabilizou o desenvolvimento de plataformas não-tripuladas com maior independência operacional. Segundo Scharre (2018), “A ascensão da inteligência artificial vai transformar a guerra”, tornando veículos aéreos,

terrestres e navais autônomos uma tendência inevitável nas doutrinas militares. O uso da IA na defesa revoluciona diferentes frentes, incluindo automação logística, otimização de decisão e desenvolvimento de armas autônomas. Na logística militar, por exemplo, o Departamento de Logística dos EUA utiliza ferramentas de IA, como o Logistics Federate (LOGFED), para treinar comandantes e estados-maiores em sustentação (Matos 2024).

À medida que essas aplicações vão se multiplicando nos diferentes contextos operacionais, observam-se três movimentos tecnológicos que costumam aparecer de forma recorrente nas estratégias de defesa de diversos países e que ajudam a compreender a direção geral tomada por essa transformação. Eles surgem como tendências que se entrelaçam na prática: o uso crescente da IA para apoiar processos de comando e controle, a expansão de sistemas autônomos em múltiplos domínios e a incorporação cada vez mais profunda de técnicas de IA às operações cibernéticas.

Em primeiro lugar, a IA tem sido incorporada às atividades de comando e controle, ampliando a capacidade de integrar informações, antecipar cenários e apoiar decisões em ambientes marcados pela complexidade e pelo volume crescente de dados. Os exemplos discutidos, como o uso de ferramentas avançadas de apoio à decisão e a otimização de processos logísticos, ilustram como a IA contribui para tornar o processo decisório militar mais responsivo e menos vulnerável ao excesso de informação.

Um segundo conjunto de aplicações aparece nos sistemas autônomos e semi-autônomos, tanto aéreos quanto terrestres ou navais, que se tornaram centrais na forma como as forças armadas conduzem reconhecimento, vigilância e, em alguns casos, até funções ofensivas. Tecnologias descritas no texto, como drones inteligentes, algoritmos de navegação autônoma e sistemas de identificação de alvos, mostram que a autonomização das plataformas é uma transformação estrutural no modo de operar no campo de batalha.

Por fim, a IA também desempenha papel no domínio cibernético, onde atua tanto na detecção de ameaças quanto na automação de respostas e na proteção de infraestruturas críticas. A discussão já presente sobre ataques cibernéticos baseados em IA evidencia como modelos adaptativos e técnicas automatizadas de intrusão modificam o ambiente informacional, introduzindo desafios inéditos para a defesa nacional.

Ademais, a rápida digitalização impulsionada pela IA transformou a defesa cibernética e os conflitos modernos. A IA é essencial para fortalecer a segurança de infraestruturas críticas e sistemas de comando e controle, tanto militar quanto civil, dado que ataques cibernéticos podem comprometer a soberania de um país (Faria 2014). A IA na Segurança da Informação é cada vez mais procurada para prevenir e combater ataques hackers, desafio

que transcende o setor privado e impacta diretamente a segurança nacional (Zequim e Ribeiro 2022).

Apesar do potencial transformador, a IA apresenta riscos inéditos à segurança internacional. A competição tecnológica entre EUA e China pode gerar novas guerras híbridas, com armas autônomas e ataques cibernéticos moldando o futuro dos conflitos (Johnson 2019). A ausência de debate e regulamentação eficaz pode levar à proliferação incontrolada de armas autônomas, ameaçando a estabilidade internacional (Haner e Garcia 2019). A introdução da IA em sistemas autônomos em conflitos é um tema controverso, exigindo acompanhamento ético e jurídico internacional. O uso prático da IA no campo de batalha já é realidade, demonstrado por drones e enxames no conflito russo-ucraniano (Rosa, Silva e Ribeiro 2024). As Forças de Defesa de Israel implantaram sistemas baseados em IA em suas operações, incluindo veículos blindados autônomos e sugestão de alvos como “The Gospel” e “Lavender” (Serhan 2024).

No Brasil, entretanto, as iniciativas de incorporação de IA na defesa permanecem incipientes e fragmentadas. Embora existam esforços pontuais — como o Laboratório de IA da FAB, o LIARC no IME e o Programa Pró-Defesa V – IATQ — essas ações carecem de articulação sistêmica e enquadramento estratégico nacional, conforme será detalhado na análise comparativa a seguir.

A comparação com o cenário internacional evidencia o distanciamento brasileiro em relação às demais nações. Segundo o relatório *The Global AI Vibrancy Ranking* (2024), da Universidade de Stanford, países como EUA, China, Reino Unido e Índia lideram o desenvolvimento de IA, enquanto o Brasil aparece em 34º de 36 Estados (Fattorini et al. 2024). Este descompasso tecnológico compromete a capacidade brasileira de responder autonomamente a conflitos contemporâneos. Para compreender essa lacuna e as abordagens bem-sucedidas, é fundamental analisar os modelos internacionais de IA na defesa, detalhados na próxima seção.

Embora Estados Unidos e China sejam naturalmente mais extensos pela abundância de documentos e escala dos programas de defesa, é possível observar que os demais países analisados partilham direções semelhantes e, em alguns casos, seguem até linhas mais maduras de integração entre IA e defesa. França e Reino Unido, por exemplo, articulam a IA a conceitos operacionais claros, como *information advantage* e *AI ready* no caso britânico e *autonomie stratégique* na doutrina francesa, e traduzem essas orientações em investimentos contínuos em sistemas autônomos, defesa cibernética e aplicações de IA para comando e controle. Esses países, ainda que com menor volume de recursos, apresentam estruturas institucionais consolidadas que vinculam inovação civil e militar, mostrando alto grau de coerência interna

em suas estratégias.

Rússia e Israel, por sua vez, reforçam tendências já discutidas nos casos estadunidense e chinês, especialmente no uso da IA para apoiar operações de larga escala, automatizar processos de seleção de alvos e sustentar ações ofensivas e defensivas no domínio cibernético. A Rússia prioriza capacidades baseadas em automação para compensar restrições industriais, além de integrar IA a sistemas de vigilância e guerra eletrônica; Israel, como já discutido no texto, combina tecnologias de autonomia, análise rápida de dados e integração operacional em ambientes urbanos altamente voláteis. Dessa forma, mesmo que o detalhamento documental seja menor, a direção estratégica é comparável: todos os países incorporam IA aos três eixos centrais, comando e controle, sistemas autônomos e capacidades cibernéticas, refletindo convergência internacional na militarização da IA.

Aspectos relativos aos modelos Internacionais de IA aplicados à Defesa

A revolução tecnológica impulsionada pela IA tem redefinido os paradigmas estratégicos e operacionais na defesa e segurança global. A capacidade da IA de processar dados, aprender padrões e automatizar processos transforma a operação e proteção das nações pelas organizações militares. Essa tecnologia disruptiva aprimora sistemas existentes e possibilita novos modelos operacionais e estratégias de defesa. Pesquisas proeminentes no setor nos últimos cinco anos incluem segurança cibernética, aprendizado de máquina, robótica, sensoramento, análise de dados, apoio à decisão, simulação e processamento de linguagem neural (Sá et al. 2025).

A crescente importância da IA reflete-se nos dados de mercado. Segundo a Fortune Business Insights, o mercado global de IA foi avaliado em US\$233,46 bilhões em 2024, projetando um crescimento de 29,2% até US\$1.771,62 bilhões em 2033 (Fortune Business Insights 2025). Nesse ecossistema, a IA aplicada à Defesa, embora menor, demonstra notável dinamismo, avaliada em US\$7,15 bilhões em 2024 e projetada para US\$23,06 bilhões até 2033 (Global Growth Insights 2025). Esse crescimento é impulsionado por orçamentos de defesa, preocupações com segurança global e avanços em IA, que aprimoram capacidades em vigilância, detecção de ameaças e sistemas autônomos. Assim, a IA não é só uma ferramenta de eficiência, mas um ativo que confere superioridade estratégica e aprimora defesas, tornando-se um setor competitivo em evolução. Governos e privados investem pesadamente para obter essa vantagem, resultando em inovações

contínuas.

Este panorama de investimentos e avanços tecnológicos serve de base para compreender as abordagens de diferentes nações. Modelos internacionais revelam abordagens diversificadas, mas com um comum denominador: a IA é pilar da segurança e soberania nacional. A seguir, detalham-se as principais iniciativas de países-chave.

Os EUA mantêm a liderança global em IA (1^o no The Global AI Vibrancy Ranking 2024 de Stanford) e demonstram forte compromisso com a integração da tecnologia em sua defesa. Sua estratégia nacional, “Mantendo a Liderança Americana em IA-2025” (2025), visa consolidar a liderança em P&D, sistemas autônomos, logística, infraestrutura de dados e IA de código aberto (Fattorini et al. 2024). Um pilar é o “Projeto StarGate” (2025), parceria público-privada que estima US\$ 500 bilhões em investimentos para infraestrutura e data centers (Open AI 2025). Os EUA também possuem estratégia de IA exclusiva para Defesa, materializada pela criação do Joint Artificial Intelligence Center (JAIC), em 2018 e, posteriormente, do Chief Data and Analytics Officers (CDAOs), em 2022, que absorveu o JAIC, centralizando a integração da IA nas operações militares (Barreiros e Poty 2021). O DoD (Departamento de Defesa) planeja investir US\$ 1,8 bilhão em IA em 2025 (US\$ 874 milhões em 2022) (Vincent 2024). Projetos importantes incluem Maven, JADC2 e Drones Loyal Wingman.

A China (2^o no The Global AI Vibrancy Ranking 2024) pretende se tornar o principal centro global de inovação em IA até 2030, desafiando a liderança dos EUA (Fattorini et al. 2024). Sua estratégia de IA na defesa inclui o programa “Inteligência Militar 2030”, integrado ao “Made in China 2025”, que transfere inovações civis para aplicações militares (Kania, 2017). A estratégia chinesa de IA, como observa Kania (2020), se destaca pela fusão militar-civil, que integra universidades, indústrias e militares no desenvolvimento tecnológico. Essa abordagem visa eliminar barreiras entre setores, promovendo inovação em tecnologias de uso dual para aplicações civis e militares. Permite que as mesmas tecnologias e equipes atuem simultaneamente, acelerando a incorporação de avanços de IA na defesa. Embora os gastos em P&D sejam abrangentes (US\$ 500 bilhões em 2024), o investimento em equipamentos com IA para fins militares variou entre US\$ 1,6 bilhão e US\$ 2,7 bilhões anuais (2018-2020). A China foca em “Guerra com IA”, vigilância, drones autônomos e suporte à decisão, consolidando-se como potência emergente em IA aplicada à defesa (Fedasiuk, Melot e Murphy 2021; Fattorini et al. 2024).

O Reino Unido (3^o no The Global AI Vibrancy Ranking 2024) adota abordagem dual, com estratégias nacionais de IA e específica para defesa

(Fattorini et al. 2024). Sua AI National Strategy (2021) e AI Opportunities Action Plan (2025) visam US\$ 500 bilhões na economia britânica até 2030 (Reino Unido 2021; Reino Unido 2025). O país investe em Centros de Doutorado em IA (US\$ 127 milhões) e “AI Growth Zones” (AIGZs), fomentando inovação em regiões estratégicas (Reino Unido 2025). Na defesa, a Defence AI Strategy (2022) busca tornar o Reino Unido uma organização eficaz e influente em IA, promovendo desenvolvimento militar seguro e responsável (Reino Unido 2022). Reino Unido e França colaboraram no Sistema de Contramedidas de Minas Marítimas (MMCM), solução inovadora com IA para detectar e neutralizar minas sem risco a marinheiros. O sistema, entregue em 2025, emprega sonar em barco drone para mapear minas, neutralizadas por veículo remoto. A IA acelera o processo e reduz a necessidade de navios tripulados, oferecendo vantagens em eficiência e segurança (Padilha, 2025). Combinando inovação e segurança nacional, o Reino Unido demonstra compromisso robusto com IA, reforçando sua posição como ator global em inteligência artificial.

A França (6^{ffi} no The Global AI Vibrancy Ranking 2024) busca soberania em IA para defesa, com investimentos em infraestrutura e inovação (Fattorini et al. 2024). Em março de 2024, lançou a “Stratégie ministérielle sur l’intelligence artificielle”, visando orientar e acelerar o uso de uma “IA de defesa” credível e eficaz. Uma iniciativa principal é a criação da Agência Ministerial para a IA de Defesa (AMIAD), que centraliza recursos e busca garantir o domínio francês dessas tecnologias, evitando dependência (França 2024). A estratégia também destaca a importância de um supercomputador dedicado à IA até 2025, o maior da Europa, capaz de processar dados classificados (França 2024). Como parte do esforço, a França anunciou US\$ 126 bilhões para infraestrutura e data centers, reforçando sua capacidade tecnológica e estratégica. O plano “França 2030” dedica 2,5 bilhões de euros (US\$ 2,7 bilhões) para IA na defesa, consolidando o papel estratégico da tecnologia (Rondepierre 2024). Com investimentos robustos, infraestrutura avançada e colaboração internacional, a França reforça sua posição como ator global em IA na defesa.

Israel (16^{ffi} no The Global AI Vibrancy Ranking 2024) é reconhecido pela inovação tático-operacional e integração sistêmica de IA, focando em aplicações militares e de segurança (Fattorini et al. 2024). O país investiu US\$ 300 milhões no Programa Nacional de IA, incluindo um supercomputador nacional e uma “Fábrica de IA” para integrar algoritmos à estratégia militar. Essa abordagem abrange operações militares, identificação de alvos, logística e sistemas autônomos, consolidando a IA como central nas doutrinas das Forças de Defesa Israelenses (IDF) (Mimran e Dahan 2024). Oficiais da IDF

destacaram o uso crescente de IA, especialmente no conflito Israel-Hamas (2023). Sistemas como Alchemist, Fire Factory e Depth of Wisdom coletam e analisam vastos volumes de inteligência (sinal, geográfica, humana e vigilância), permitindo disseminação eficiente de informações entre unidades e ataques militares precisos com veículos não tripulados e outras tecnologias autônomas (Renic e Schwarz 2023). Adicionalmente, Israel utiliza Gospel e Lavender para sugestão de alvos e monitoramento, e veículos blindados autônomos para limpeza de bombas. A integração de IA oferece vantagem tecnológica contínua, permitindo assimilar e aplicar inteligência de diversos domínios de guerra de forma eficiente e precisa.

A Rússia (29^o no The Global AI Vibrancy Ranking 2024) lançou em 2019 sua Estratégia Nacional de IA até 2030, priorizando Defesa, saúde, educação e automação empresarial. A estratégia busca reduzir dependência estrangeira e modernizar capacidades tecnológicas. Desde 2017, a Rússia enfatiza que a liderança em IA é essencial para soberania e posição global (Rússia 2019; Fattorini et al. 2024). Militarmente, a Rússia desenvolveu o Conceito para Uso de Sistemas Robóticos para Fins Militares até 2030, visando robotizar 30% do poder de combate até 2025, com orçamento de US\$ 346 bilhões até 2021. Criou também um departamento de IA no Ministério da Defesa, reforçando o compromisso com a automação (Nadibaidze 2022). A aplicação prática de IA foi anunciada por Putin durante a invasão da Ucrânia (2022), com mísseis hipersônicos como o Kinzhal, demonstrando integração de tecnologias avançadas (Ayres e Medeiros 2022). Esses avanços refletem o esforço russo em modernizar suas forças armadas e competir, consolidando sua posição geopolítica.

Por fim, o Brasil (34^o no The Global AI Vibrancy Ranking 2024) apresenta iniciativas incipientes e fragmentadas em IA para defesa (Fattorini et al. 2024). A EBIA não foca explicitamente na defesa, e o PBIA prevê investir R\$ 23 bilhões (US\$ 4.6 bilhões) em IA até 2028, sem orçamento específico para IA militar. No contexto brasileiro, as iniciativas de defesa em IA incluem: o Laboratório de IA da FAB (R\$ 6,5 milhões/US\$ 1,3 milhão), o LIARC no IME, o desenvolvimento de modelos de IA para detecção de destroços de aeronaves pelo ITA, a inclusão de disciplinas de IA nas Escolas Militares, a liderança no Programa Pró-Defesa V – IATQ, a promoção do simpósio “Inteligência Artificial na Expressão Militar do Poder Nacional” e a publicação da Diretriz Estratégica de IA do Exército Brasileiro (2024). Contudo, estas iniciativas carecem de articulação sistêmica e fundamentação doutrinária consolidada, refletindo a ausência de política nacional específica para a IA em defesa.

A Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial e a Lacuna na Defesa

A Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, instituída pela Portaria MCTI nº 4.617, de 6 de abril de 2021, representa o primeiro esforço sistemático de formulação de política pública nacional para este campo tecnológico emergente (Brasil 2021). O documento estabelece visão, objetivos e eixos temáticos para orientar o desenvolvimento e aplicação de IA no país, buscando posicionar o Brasil como protagonista na chamada “Quarta Revolução Industrial” (Brasil 2021).

A EBIA estrutura-se em nove eixos temáticos: Legislação, Regulação e Uso Ético; Governança de IA; Aspectos Internacionais; Educação; Força de Trabalho e Capacitação; Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação (PD&I) e Empreendedorismo; Aplicação nos Setores Produtivos; Aplicação no Poder Público; e Segurança Pública (Brasil 2021). Para cada eixo, o documento estabelece objetivos estratégicos e ações indicativas, delineando responsabilidades institucionais e prazos estimados de implementação.

Em análise crítica da estrutura e conteúdo da EBIA, observa-se uma ênfase em aspectos regulatórios, educacionais e de pesquisa básica, sem aprofundamento adequado em aplicações setoriais específicas. Com isso, apontamos que apesar da EBIA apresentar estrutura conceitual abrangente, demonstra um desequilíbrio entre formulações generalistas e diretrizes operacionais concretas, resultando em documento que, embora meritório como primeira iniciativa, carece de especificidade implementável.

O eixo Aspectos Internacionais destaca a cooperação global em IA, mas não menciona parcerias estratégicas para o desenvolvimento de tecnologias de defesa. Em um cenário global competitivo, onde países investem pesadamente em IA militar, o Brasil demonstra ignorar essa dimensão essencial. Embora o documento incentive a pesquisa e o desenvolvimento em IA, ele não direciona esforços para tecnologias voltadas à defesa. Países líderes em IA frequentemente priorizam projetos com aplicações duais (civis e militares), aspecto não considerado na estratégia brasileira (Brasil 2021).

Embora exista um eixo dedicado à segurança pública, ele se limita a aspectos como policiamento preditivo e combate ao crime organizado. Não há, contudo, menção ao papel da IA na defesa contra ameaças externas ou no fortalecimento da defesa cibernética do Brasil ou mesmo na defesa de infraestruturas críticas. Em um mundo onde ataques cibernéticos podem comprometer a soberania de um país, a falta dessa abordagem é preocupante (Brasil 2021).

Ainda que a EBIA não mencione a defesa, o Exército Brasileiro, por sua vez, formalizou a Diretriz Estratégica de Inteligência Artificial (Portaria EME/C Ex nº 1.318, de 14 de maio de 2024), estabelecendo orientações institucionais para a integração da IA no âmbito da organização. Seu objetivo central é promover a modernização e a eficiência operacional do Exército, por meio do emprego responsável de sistemas de IA em diferentes áreas, como logística, comunicação, inteligência e gestão de pessoal. Ao definir conceitos fundamentais, princípios e metas estratégicas, a diretriz busca fortalecer a tomada de decisão, a capacidade de antecipação de cenários e a competitividade tecnológica do Exército, alinhando suas iniciativas à Política de Informação da instituição (Brasil 2024b).

Além disso, a normativa enfatiza a importância do domínio de Tecnologias Emergentes e Disruptivas (TED) como instrumento de segurança do Estado e de transformação da dissuasão estratégica. Ela prevê a consolidação de competências institucionais para o desenvolvimento, implantação e uso ético da IA, garantindo que sua aplicação esteja em conformidade com os princípios morais e legais do Exército. Nesse contexto, a Portaria EME/C Ex nº 1.318/2024 representa um esforço estruturado para posicionar a instituição em sintonia com tendências globais de modernização militar, assegurando que a inovação tecnológica seja integrada de forma responsável e estratégica em suas operações (Brasil 2024b).

Esta análise evidencia que a EBIA, embora represente avanço institucional significativo como primeira política nacional formal para IA, apresenta lacunas críticas em sua concepção e estrutura. A ausência de tratamento específico para o setor de defesa não constitui mera omissão pontual, mas reflete abordagem conceitual que desconsidera a criticidade estratégica da IA para defesa nacional, desalinhando o Brasil de tendências globais predominantes neste campo.

A Lacuna na Defesa

A análise detalhada da EBIA revela uma ausência significativa de diretrizes, objetivos e ações específicas para a defesa nacional. Esta lacuna não é mera omissão pontual, mas uma falha estrutural na concepção estratégica do documento, com implicações profundas para a soberania e segurança nacional brasileira em um cenário global mediado por tecnologias disruptivas.

Para mensurar a extensão e gravidade desta lacuna, realizou-se análise textual sistemática da EBIA, comparando a frequência de termos-chave relacionados à defesa e segurança com as estratégias nacionais de IA de

outras potências. Os resultados na Tabela 1 evidenciam um desalinhamento da abordagem brasileira em relação às tendências internacionais predominantes.

Tabela 1: Frequência de Termos-Chave em Estratégias Nacionais de IA Selecionadas

Termo-Chave	EUA	China	Reino Unido	França	Rússia	Israel	Brasil
Defesa Nacional	14	11	24	3	0	6	0
Segurança Nacional	23	8	18	1	1	4	0
Militar	7	13	0	0	0	0	2 (d)
(Segurança Interna/ Segurança Pública)	3	5	3	0	0	0	5(d)
Soberania	0	1 (a)	0	6	1 (a)	4 (a)	0
Seção Explícita de Defesa/ Militar	Yes	Yes (b)	Yes	Yes	No	No (c)	No
Total de Menções Explícitas	47	38	45	4	1	10	7 (d)

Fonte: elaborado pelos autores com base nas estratégias nacionais de IA dos países.

Legenda:

- (a) Quando não encontrada a palavra soberania, foi considerada a ênfase em “independência, autonomia e autonomia tecnológica”.
- (b) Na China, há uma seção para integração civil-militar para tecnologias de natureza dual;
- (c) Em Israel, a IA é considerada transversal às funções do Estado, porém o drive central é defesa. Na estratégia daquele país utilizou-se a palavra resiliência como sinônimo de Defesa Nacional;
- (d) No Brasil, os termos-chave foram encontrados 7 (sete) vezes, mas fora de contexto, se referindo a policiamento e proteção de dados; e
- (e) As estratégias consideradas na análise foram:
- Estados Unidos: Winning the Race: America’s AI Action Plan, 2025.
 - China: Next Generation Artificial Intelligence Development Plan, 2017.
 - Reino Unido: National Artificial Intelligence Strategy, 2021.
 - França: Stratégie Nationale en Intelligence Artificielle (SNIA), 2021.
 - Rússia: National Strategy for the Development of Artificial Intelligence over the Period

Extending up to the Year 2030, 2019.

- Israel: National Program for Artificial Intelligence Program and Snapshot, 2025.

- Brasil: Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), 2021.

(f) As contagens de palavras foram realizadas nos documentos públicos disponíveis e podem variar ligeiramente dependendo da versão ou tradução utilizada.

A Tabela 1 revela que, enquanto potências como EUA, China e Reino Unido apresentam um número elevado de menções explícitas aos termos-chave (47, 38 e 45 menções, respectivamente), a EBIA registra apenas duas menções a “militar” e cinco a segurança pública, focadas em policiamento e proteção de dados. Não há menção a “defesa nacional”, “segurança nacional” ou “soberania” em seu corpo principal. As escassas menções ocorrem em contextos genéricos ou ilustrativos do eixo “Segurança Pública”, sem objetivos estratégicos, ações concretas ou mecanismos de implementação para o escopo deste estudo (Brasil 2021). Nesse sentido, a EBIA difere dos demais países. A China, por exemplo, formaliza a “fusão civil-militar” como pilar estratégico, garantindo rápida incorporação de avanços em IA à defesa (Kania 2020). EUA e Reino Unido, além de estratégias nacionais de IA, possuem estratégias exclusivas para a Defesa.

O contraste da EBIA com as demais estratégias é notório, mesmo em países com poucas menções diretas, onde a soberania é reveladora. França (6 menções a “*souveraineté*”), Rússia (1 menção a “*technological sovereignty*”) e Israel (4 menções a “*technological sovereignty*”) explicitam a IA como componente vital para autonomia e não dependência tecnológica. A EBIA, contudo, não aborda a soberania tecnológica na defesa. Para essas nações, a IA não é só ferramenta de eficiência, mas pilar da autodeterminação e proteção de interesses nacionais em ambiente geopolítico complexo. A Rússia, apesar de poucas menções explícitas à defesa, sublinha a “soberania tecnológica” como princípio fundamental, sugerindo que as aplicações de IA para defesa são intrínsecas à busca por autonomia.

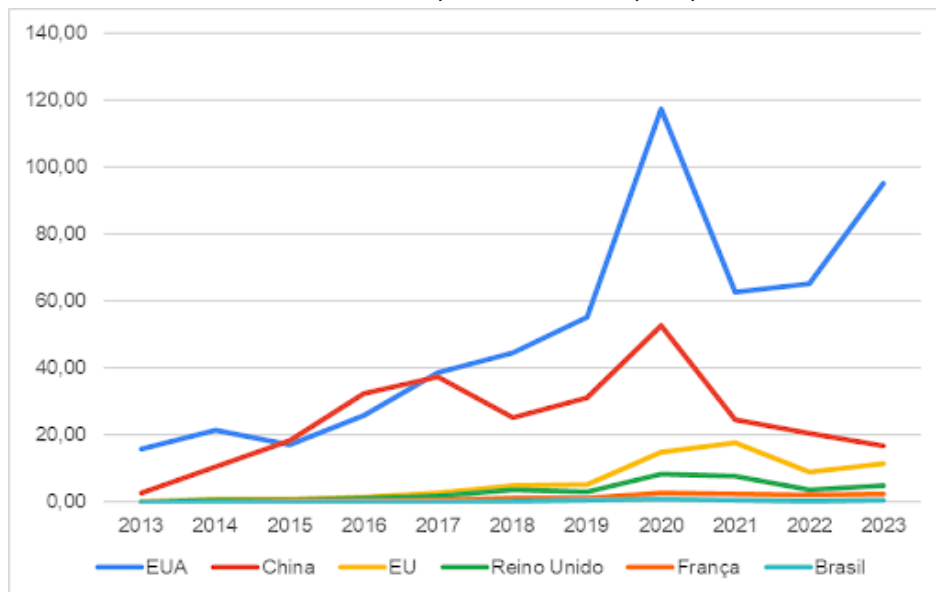
Tecnologicamente, a lacuna estratégica resulta em crescente dependência externa em sistemas militares críticos. Segundo a Academia Brasileira de Ciências (2023), a dependência de nações estrangeiras e multinacionais em IA pode comprometer a segurança, soberania e competitividade de empresas domésticas. Para desenvolver novas tecnologias baseadas em IA, é fundamental dominar seus princípios. A insuficiência de conhecimento técnico intensificará a subordinação a grandes corporações e potências que já dominam o setor.

A lacuna brasileira não se limita à dimensão conceitual e lexical. A disparidade de investimentos em IA é ainda mais evidente. O PBIA prevê

US\$ 4,6 bilhões em IA até 2028, sem orçamento específico para IA militar. Iniciativas isoladas das Forças Armadas incluem, como vimos, o Laboratório de IA da FAB (US\$ 1,3 milhão), o desenvolvimento de modelos de IA para detecção de destroços de aeronaves pelo ITA, e o LIARC no IME (Força Aérea Brasileira 2025a; Força Aérea Brasileira 2025b; Sá et al. 2025). Contudo, estas iniciativas são marcadas pela fragmentação institucional e limitação orçamentária.

Essa fragmentação e o volume de investimento contrastam agudamente com o cenário internacional, especialmente no que tange ao fomento do ecossistema de inovação e ao capital de risco. Em 2023, por exemplo, os Estados Unidos atraíram US\$ 95,037 bilhões em investimentos de capital de risco em IA, enquanto a China registrou US\$ 16,967 bilhões. No mesmo período, o Brasil atraiu apenas US\$ 482 milhões em investimentos de capital de risco em IA (Gráfico 1). Essa diferença abissal no fomento privado à inovação é um indicador crítico da fragilidade do ecossistema brasileiro e, por extensão, da capacidade do país de desenvolver soluções de IA para suas necessidades de defesa, comprometendo a autonomia tecnológica militar.

Gráfico 1: Investimentos de Capital de Risco por países (2013-2023)

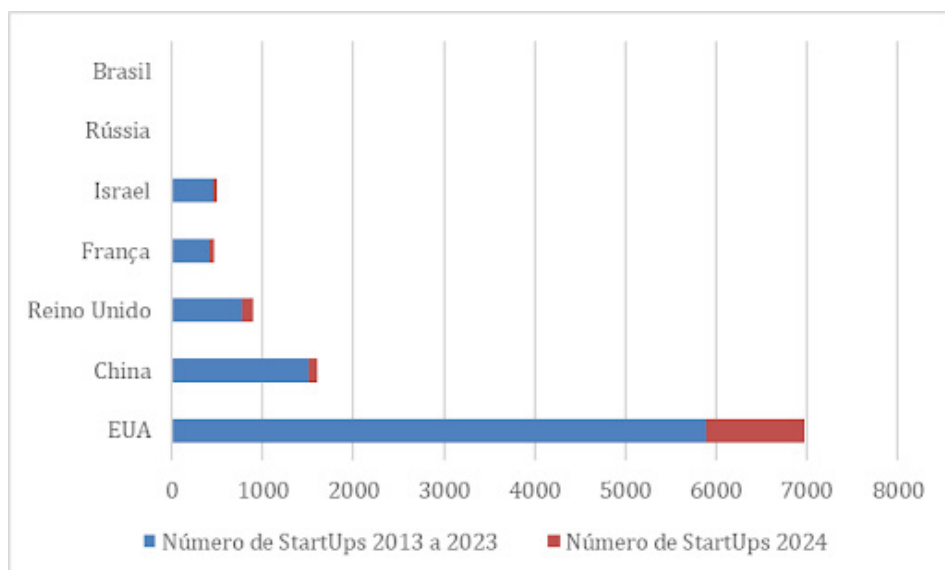


Fonte: OCDE.AI (2025)

Ainda mais preocupante é o número de startups de IA, motores

essenciais de inovação e agilidade, inclusive para a defesa. Enquanto EUA contam com 6.966 startups de IA (2013-2024) e a China com 1.606, o Brasil não registrou número significativo nesse período (Gráfico 2). Essa ausência de um ambiente vibrante de novas empresas de IA no Brasil, comparado a outros países, reflete falha fundamental na capacidade de gerar e escalar inovações no setor e, consequentemente, de suprir as demandas tecnológicas da defesa nacional com soluções domésticas de ponta.

Gráfico 2: Número de Startups por país no período de 2013-2024



Fonte: OCDE.AI (2025)

Essa lacuna brasileira contrasta com as tendências internacionais. Análise do relatório do ITS (março de 2020) sobre estratégias de IA de 20 países revelou que 7 (35%) continham “defesa” e/ou “segurança nacional” (Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio 2020). Mesmo Finlândia e Suécia, de tradição pacifista, incluem implicações da IA para a segurança nacional em suas estratégias.

O relatório do SIPRI (2020) demonstra como a IA reconfigura as dinâmicas de defesa nacional e poder estratégico. Todos os oito Estados nucleares analisados (EUA, Rússia, China, França, Reino Unido, Índia, Paquistão e Coreia do Norte) possuem programas ativos de integração de IA em

sistemas estratégicos, mas com disparidades em capacidades e investimentos. Os EUA lideram com US\$ 2 bilhões anuais via Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA), enquanto o Paquistão enfrenta limitações, com apenas 650 pesquisadores especializados em IA.

Na inteligência, vigilância e reconhecimento (ISR), o relatório documenta que sete dos oito países (87,5%) desenvolveram sistemas de reconhecimento automático de alvos, e quatro (50%) implementaram processamento de dados onboard em veículos não tripulados. A China destaca-se, com avanços significativos em veículos hipersônicos com IA, como o DF-ZF. A Índia, a despeito de seus avanços, ainda depende de importações para 73% de seus componentes críticos de defesa, evidenciando assimetria tecnológica que tende a se aprofundar. Essa dependência cria vulnerabilidades estratégicas, como riscos de embargo e backdoors em sistemas sensíveis (Boulanin et al., 2020).

No campo de políticas públicas e governança, apenas três dos oito países (37,5%) estabeleceram diretrizes éticas explícitas para o uso militar de IA. A França destina € 100 milhões anuais para pesquisas que priorizam a supervisão humana, enquanto a China não impõe restrições públicas ao desenvolvimento de sistemas autônomos. Essa divergência normativa dificulta acordos internacionais; apenas duas iniciativas multilaterais significativas foram registradas até 2020. A falta de padrões comuns para desenvolvimento e emprego de IA militar cria um ambiente estratégico fragmentado e perigoso, onde incidentes ou corridas armamentistas podem surgir de interpretações equivocadas sobre capacidades e intenções adversárias (Boulanin et al., 2020).

O relatório SIPRI sobre IA no Sul da Ásia destaca que a Índia tem investido em IA para fortalecer sua segurança e estabilidade. Aquele país criou uma força-tarefa do Ministério da Defesa em 2018, o Centre for Artificial Intelligence and Robotics, para melhorar a inteligência e análise de dados. Em 2022, lançou o Defence Artificial Intelligence Council e o Defence AI Project Agency, com 75 projetos prioritários em IA e orçamento de 1.000 crore anuais até 2026. A Índia também desenvolve tecnologias emergentes, como veículos não tripulados e guerra cibernética, com a IA desempenhando papel significativo. A aplicação da IA em sistemas de armas nucleares e não nucleares é preocupação crescente, com implicações para a estabilidade estratégica na região (Topychkanov 2020).

Em contraste, o Brasil ainda não desenvolveu políticas oficiais de IA com foco militar ou de segurança nacional. Embora existam iniciativas emergentes no campo civil, como sugerido por discussões sobre regulamentação e investimentos em IA, não há programas comparáveis aos da Índia em escala, institucionalização ou aplicação estratégica. A ausência de políticas públicas

claras e a falta de instituições dedicadas à pesquisa defensiva em IA limitam a capacidade do Brasil de integrar a IA eficazmente em suas operações militares e de segurança nacional.

Apesar da crescente incorporação do termo “inovação” nas agendas nacionais desde os anos 1990, o Brasil ainda não assimilou plenamente seu significado sistêmico e interativo. Isso se reflete em políticas fragmentadas e desempenho inovativo reativo e pouco articulado (Cassiolato e Lastres 2005). Desde os anos 1960, estudos empíricos (Projeto SAPPHO, Reino Unido; Yale Innovation Survey, EUA) contribuíram para substituir a visão linear da inovação por uma concepção mais complexa. Esses estudos revelaram que o sucesso inovador se associa à capacidade das empresas de interagir com agentes externos de conhecimento, originando a noção de inovação como processo colaborativo, cumulativo e institucionalmente condicionado.

A compreensão da ausência de inteligência artificial na política de defesa brasileira ganha profundidade quando situada no pensamento estruturalista latino-americano, especialmente no âmbito da CEPAL. Essa abordagem destaca a centralidade do conhecimento, da transformação produtiva e das condições institucionais locais no desenvolvimento, convergindo com perspectivas contemporâneas de sistemas de inovação que enfatizam a necessidade de políticas estatais ativas para promover mudanças técnicas e produtivas (Cassiolato e Lastres 2005). Em ambos os quadros analíticos, o desenvolvimento não decorre de forças espontâneas do mercado, mas de arranjos intencionais que coordenam capacidades, instituições e setores estratégicos.

Na perspectiva dos sistemas de inovação, tais arranjos são dinâmicos, historicamente construídos e dependem da interação contínua entre empresas, universidades, centros de pesquisa, órgãos governamentais e sociedade civil. Trata-se de articular redes que gerem aprendizado, difusão tecnológica e capacidades endógenas (Dagnino 2009). No caso brasileiro, contudo, há uma dissonância entre o discurso de valorização da inovação e a prática institucional que a sustenta: políticas fragmentadas, baixa coordenação entre iniciativas e uma estrutura produtiva dominada por setores de baixa intensidade tecnológica limitam a consolidação de um sistema nacional robusto.

Cassiolato e Lastres (2005) argumentam que, para que sistemas de inovação sejam eficazes em países periféricos, é fundamental que o Estado atue como coordenador, fortalecendo encadeamentos produtivos internos e garantindo políticas duradouras capazes de construir capacidades locais. Entretanto, como aponta Dagnino (2009), o Brasil frequentemente adota políticas descontinuadas, excessivamente financeiras e pouco orientadas à

construção institucional ou ao fortalecimento da base produtiva nacional.

Esses desafios se intensificam porque a articulação entre ciência, tecnologia e desenvolvimento não gera automaticamente progresso socioeconômico. Sem um ambiente institucional propício, mecanismos de coordenação intersetorial e políticas coerentes com as capacidades locais, a produção de conhecimento tende a permanecer desconectada da realidade produtiva, reforçando dependências históricas e vulnerabilidades externas. É nesse ponto que a teoria da dependência, especialmente em Cardoso e Faletto, contribui para compreender por que tecnologias estratégicas, como a inteligência artificial, permanecem ausentes das diretrizes centrais de defesa no Brasil.

Para esses autores, a dependência não opera por meio de mecanismos institucionais, políticos e epistemológicos que inserem países periféricos em posições subordinadas no sistema global. A reconfiguração da dependência na segunda metade do século XX mostra que, mesmo quando o controle externo não é explícito, ele se reproduz por meio da penetração do capital internacional, da importação de tecnologias e do alinhamento das elites domésticas às lógicas externas de acumulação (Cardoso e Faletto 1970).

Furtado (1974) acrescenta que o subdesenvolvimento é um fenômeno estrutural, funcional ao próprio capitalismo global, no qual o domínio da inovação permanece concentrado nos países centrais. Nessas economias, a articulação entre ciência, tecnologia e poder político possibilita a internalização do progresso técnico; já na periferia, a inovação tende a ser importada de forma subordinada, sem domínio dos fundamentos científicos ou das infraestruturas que a sustentam. Essa crítica continua plenamente válida na era digital: ao importar tecnologias sem domínio de sua lógica interna, o país reforça sua posição periférica, transformando a tecnologia em vetor de subordinação e não de autonomia.

Essas interpretações ajudam a explicar por que a IA, apesar de seu caráter estratégico global, permanece marginal na política de defesa do Brasil. A ausência de uma diretriz clara reflete na persistência de um padrão histórico de inserção subordinada em tecnologias críticas. A “integração” às redes globais de inovação, frequentemente interpretada como sinal de modernização, é, em muitos casos, apenas um mecanismo de aprofundamento da dependência, na medida em que a produção de conhecimento e tecnologia permanece externalizada. Esse padrão é reforçado por elites nacionais que, ao aderir a paradigmas e modelos importados, negligenciam a formulação de estratégias tecnológicas coerentes com as vulnerabilidades e potencialidades do país. A dependência torna-se, assim, não apenas econômica, mas institucional e epistemológica.

O resultado é uma dissociação persistente entre ciência, tecnologia, defesa e projeto de nação. Sem uma estratégia que articule universidades, Forças Armadas, agências governamentais e setores produtivos, torna-se inviável construir um complexo militar-tecnológico soberano. Mesmo iniciativas pontuais, como laboratórios de pesquisa ou programas de modernização, tendem a perder continuidade por falta de coordenação estratégica. No caso específico da IA, essa fragmentação significa delegar funções críticas a atores externos, importando sistemas, algoritmos e infraestruturas que o Brasil não controla plenamente. Essa prática amplia vulnerabilidades, sobretudo no domínio cibernético, onde a dependência tecnológica pode comprometer diretamente a segurança nacional.

Portanto, a ausência de IA na política de defesa brasileira não é um evento acidental, mas a atualização de um padrão histórico de subordinação estrutural. Ela reflete a reprodução de um modelo no qual o país ocupa funções periféricas, consumindo tecnologias concebidas no centro sem internalizar sua lógica de produção. Romper com esse padrão exige mais do que ajustes incrementais: requer uma inflexão profunda no modo como o Brasil concebe inovação, soberania e poder nacional. Em última instância, exige reconhecer que a soberania tecnológica, especialmente em áreas estratégicas como IA militar, não se herda: constrói-se.

Implicações da ausência de uma Estratégia de IA para Defesa no Brasil

No contexto representado por vulnerabilidades trazidas com a revolução digital, a IA interage como uma ferramenta que perpassa diversas áreas no setor de defesa. O ambiente tecnológico incorporado no teatro operacional dos conflitos, apresenta-se como uma nova forma de emprego da violência que utiliza meios físicos, cibernéticos, elementos irregulares, políticos, dentre outros (Campany 2021). Esses elementos são parte da constituição do conceito de Guerra Híbrida desenvolvido por Hoffman (2007) em sua tese intitulada “Conflict in the 21st Century: the rise of Hybrid Wars”.

Partindo dessa ideia, desenvolveu-se o conceito de ameaças híbridas, que de acordo com o Centro Europeu de Excelência para o Combate a Ameaças Híbridas (Hybrid CoE), são: “Atividades prejudiciais que são planejadas e executadas com intenção maligna. Elas visam minar um alvo, como um estado ou uma instituição, por meio de uma variedade de meios, geralmente combinados.” Embora priorizem o uso de ferramentas não militares, geram impactos significativos nas sociedades afetadas que, por vezes, correspondem

aos de uma agressão militar. Dentre esses, incluem-se os ataques cibernéticos, a desinformação, as sabotagens, o patrocínio a organizações criminosas ou terroristas, a exploração de vulnerabilidades econômicas e até a corrupção de agentes públicos (Campamy 2021).

Na América do Sul, a desinformação tem se consolidado como uma ameaça híbrida recorrente, sendo empregada para manipular a opinião pública, enfraquecer governos e influenciar processos políticos (Caixeta 2024). Esse fenômeno visa desestabilizar o cenário político ao comprometer a confiança da população nas instituições democráticas e fomentar divisões internas. No Brasil, as eleições presidenciais de 2022 evidenciaram esse cenário, com o ambiente digital se transformando em um espaço estratégico para o fomento de ameaças híbridas. A rápida disseminação de informações, aliada à dificuldade de rastreamento e atribuição dessas campanhas, faz da guerra digital um fator altamente influente e com grande potencial desestabilizador (Caixeta 2024).

Os avanços nas tecnologias da informação e comunicação, assim como a ampliação dos serviços acessíveis, possibilitaram a transição do modelo tradicional de guerra para o conceito de guerra híbrida. Nesse novo cenário, ameaças características dos conflitos convencionais, como as nucleares, foram gradualmente complementadas por novas formas de ameaça (Susnea e Ionuț-Cosmin 2021). Entre elas, destacam-se as ciberameaças, que consistem em ações conduzidas por Estados ou organizações internacionais com o objetivo de atacar e comprometer sistemas computacionais e redes de informação de outras nações (Canadá 2022).

Sendo assim, a ausência de componente específico para IA em defesa na estratégia brasileira manifesta-se de forma particularmente crítica no domínio da ciberdefesa. Para Brundage et al. (2018) a IA pode ser usada para expandir ameaças existentes, introduzir novas ameaças e alterar o caráter típico das ameaças, tornando-as mais eficazes, direcionadas e difíceis de atribuir. Ademais, pode permitir que ataques cibernéticos sejam realizados em maior escala e com maior eficácia, reduzindo a necessidade de intervenção humana e aumentando a complexidade das respostas necessárias.

A evolução recente de ataques cibernéticos evidencia transformação fundamental em sua natureza e complexidade. Ataques de Persistência Avançada (APTs) baseados em IA caracterizam-se por capacidade adaptativa, comportamento autônomo e habilidade de invadir sistemas convencionais de detecção. As ferramentas tradicionais de detecção e mitigação podem não ser suficientes para lidar com essas ameaças, dada a sua natureza evolutiva e sigilosa. A IA, especialmente o *deep learning*, é vista como uma solução promissora para melhorar a detecção e a defesa contra APTs (Walsh, Worrell

e Scanlon 2024).

A convergência entre IA e as mídias sociais representa um risco crescente para a integridade do ecossistema informacional. Modelos generativos de linguagem e síntese de imagens, quando combinados com redes automatizadas de desinformação, permitem a disseminação coordenada de narrativas falsas em escala industrial (Chesney e Citron 2019). A velocidade exponencial dessas campanhas aumenta sua eficácia, tornando o ambiente digital particularmente vulnerável a manipulações (Woolley e Howard 2018).

Os avanços na tecnologia e as tendências de poder e interdependência têm impulsionado o crescimento do uso da guerra híbrida, proporcionando capacidades inovadoras tanto no domínio militar quanto no não militar (Costa 2024). Como consequência, não apenas o aparato bélico será transformado, mas também a dimensão humana na guerra será afetada. O reflexo das aplicações de IA na guerra híbrida pode ser descrito e explicado pelo uso sinérgico de cinco diferentes instrumentos e meios de poder, conhecidos como MPECI – Militar, Político, Econômico, Civil e Informacional –, que são utilizados para explorar vulnerabilidades dos inimigos (Cullen e Reichborn-Kjennerud 2017).

A dimensão militar inclui o uso de sistemas militares habilitados por IA, abrangendo robôs aquáticos, aéreos e terrestres. Grandes progressos foram feitos no desenvolvimento de armas e tecnologias baseadas em IA. Por exemplo, Israel tem empregado veículos blindados de transporte de pessoal M113, carregados com explosivos, para neutralizar armadilhas e dispositivos explosivos na Faixa de Gaza (Monitor do Oriente 2024). Além disso, programas de IA, como “The Gospel” e “Lavender”, são utilizados para sugerir alvos para ataques aéreos e monitorar membros suspeitos do Hamas, contribuindo para uma rápida identificação e eliminação de alvos, embora frequentemente resultando em baixas civis significativas (Serhan 2024). Esses exemplos ilustram o uso crescente de IA em operações militares, destacando a necessidade de equilibrar a eficácia tecnológica com a supervisão ética e legal.

A dimensão econômica da IA pode ser explicada no contexto da guerra híbrida. Quando Estados são alvos de ataques híbridos, frequentemente recorrem a contra-ataques por meio de coerção econômica, como isolamento financeiro e sanções. Ferramentas baseadas em IA são empregadas para otimizar investimentos de capital, avaliar qualidade de crédito, garantir conformidade regulatória, monitorar transações comerciais e detectar fraudes (Zia 2021). A IA tem grande utilidade no domínio da informação, que é crucial para moldar o discurso político, influenciar percepções populares e alterar resultados políticos por meio da manipulação da disponibilidade de

informações (Barbosa 2020).

Outro ponto é a dependência de tecnologias estrangeiras. Sem o desenvolvimento autônomo de sistemas de IA, o Brasil pode se ver obrigado a importar soluções de outros países, o que pode comprometer a soberania nacional e a segurança das informações militares. Além disso, a ausência de uma estratégia de IA pode levar a uma defasagem tecnológica em relação a outras nações que já incorporam essas tecnologias em suas forças armadas. Essa defasagem pode resultar em desvantagens operacionais, especialmente em missões de alto risco, como operações de desminagem e reconhecimento, onde a IA pode ser empregada para minimizar riscos humanos (Sputnik 2024).

Apesar deste trabalho ter como foco a EBIA, o recém-publicado Plano Brasileiro de Inteligência Artificial apresenta o mesmo déficit que contestamos. O Plano ainda foca em aplicações secundárias, deixando de lado tecnologias centrais como modelos de linguagem. Para mudar esse cenário, é essencial articular políticas de inovação e proteção de dados estratégicos (Outras mídias 2024). Essa abordagem reproduz o padrão histórico de importação de know-how, agravado pela falta de investimentos em semicondutores e infraestrutura computacional de alto desempenho (Fernandes 2024).

A análise dos dilemas éticos no âmbito da IA no campo militar demanda a convergência de três eixos complementares: a mensuração e monitoramento das práticas de IA responsável (*Global Index on Responsible AI*), os princípios normativos globais consolidados em frameworks de Responsible AI e a reflexão jurídico-humanitária sobre sistemas de armas autônomas letais (*Lethal Autonomous Weapons Systems – LAWS*) conduzida por organismos como o *International Committee of the Red Cross* (ICRC). Embora cada relatório aborde dimensões distintas, a integração das três perspectivas revela que a governança tecnológica atual é marcada por assimetrias estruturais, com implicações diretas para a segurança internacional e a proteção de civis.

Do ponto de vista da medição, o *Responsible AI* destaca indicadores de segurança, transparência e prestação de contas como fundamentos para uma IA responsável (Responsible AI 2024). Contudo, a aplicação militar da IA, especialmente em contextos letais, é tratada de forma periférica, sem examinar com profundidade dilemas como as implicações humanitárias documentadas em conflitos recentes, por exemplo, entre Israel e Hamas. A ausência de métricas específicas para capacidades militares de IA e para a vulnerabilidade de diferentes contextos nacionais, sobretudo do Sul Global, limita a capacidade do índice de capturar desigualdades geopolíticas.

Já os relatórios da *UNESCO Recommendation on the Ethics of AI* (2021) e os *OECD AI Principles* (2019), fornecem um arcabouço normativo

robusto. Eles enfatizam princípios como *human-in-the-loop*, auditabilidade, mitigação de vieses e conformidade com o Direito Internacional Humanitário (Jobin, Ienca e Vayena 2019; Floridi 2021). No entanto, esses marcos são predominantemente elaborados no Norte Global, refletindo seus valores e prioridades. Para países do Sul Global, com recursos institucionais limitados, a adoção acrítica desses *frameworks* pode resultar em dependência tecnológica e em lacunas regulatórias, perpetuando um modelo assimétrico de governança.

Por sua vez, o relatório do ICRC sobre armas autônomas (ICRC 2016) traz uma perspectiva jurídico-operacional concreta, evidenciando como o aumento da autonomia nas funções críticas de ataque coloca em risco princípios como distinção, proporcionalidade e precaução. A convergência desses relatórios permite identificar que o desafio central não é apenas tecnológico, mas normativo e estrutural. Um regime global de governança de IA verdadeiramente responsável precisa incluir métricas específicas de capacidades militares no âmbito ético, adaptado às realidades institucionais do Sul Global. Sem tal abordagem integrada, o risco é consolidar um cenário no qual as potências definem unilateralmente os limites éticos da IA militar, enquanto os outros Estados arcam de forma desproporcional com os custos humanos e estratégicos de sua implementação.

O relatório do SIPRI, *Bias in Military Artificial Intelligence* (2024), aborda os riscos associados aos vieses presentes em sistemas de IA militar, enfatizando suas implicações éticas, humanitárias e estratégicas. Embora o estudo não se concentre especificamente em países emergentes, suas conclusões são altamente relevantes para essas nações, que estão em processo de desenvolvimento ou aquisição de tecnologias de IA aplicadas à defesa. O relatório define o viés em IA militar como o desempenho sistemicamente distorcido de um sistema que pode gerar decisões injustas ou prejudiciais, influenciadas por fatores sociais, culturais ou econômicos, tais como raça, gênero ou classe. Tais vieses podem surgir de três fontes principais: viés na sociedade, viés nos dados e algoritmos, e viés no uso operacional da tecnologia, podendo comprometer a eficácia das operações e gerar consequências humanitárias graves, como identificação incorreta de alvos ou falhas na avaliação de necessidades críticas (Blanchard e Bruun 2024).

Para países emergentes, o impacto desses vieses é particularmente relevante, dado que a infraestrutura de pesquisa e os dados disponíveis frequentemente apresentam limitações. A ausência de diversidade nos dados de treinamento, combinada com regulamentações ainda incipientes sobre uso militar de IA, aumenta a probabilidade de resultados distorcidos, reduzindo a confiabilidade e a ética das operações. Assim, é essencial que essas nações adotem práticas de desenvolvimento responsável desde o início, incorporando

mecanismos de supervisão, validação de algoritmos e revisão por múltiplos stakeholders, incluindo universidades, indústria e sociedade civil. Dessa forma, é possível reduzir os riscos de vieses e fortalecer a legitimidade do uso da IA no contexto de segurança e defesa (Blanchard e Bruun 2024).

Além disso, a implementação de transparência nos processos de desenvolvimento e a cooperação internacional são estratégias centrais para mitigar os riscos associados à IA militar. Alinhar práticas e normas a padrões éticos globais contribui para a construção de sistemas mais confiáveis, seguros e consistentes com os princípios de direito internacional humanitário. Para países emergentes, essa abordagem não apenas fortalece a capacidade tecnológica, mas também ajuda a consolidar credibilidade e confiança em um cenário estratégico global onde a IA desempenha um papel crescente na dissuasão, na tomada de decisão e na manutenção da estabilidade regional (Blanchard e Bruun 2024).

Trazendo o caso do conflito entre Israel e Hamas, o uso de sistemas de IA, como o *Lavender* e o *Gospel* por Israel, levanta preocupações sobre a desumanização do conflito, exacerbando desigualdades históricas e violando princípios do direito internacional humanitário. Esse cenário destaca a urgência de estabelecer regulamentações internacionais que governem o uso de IA em contextos militares, assegurando que a tecnologia seja empregada de maneira ética, transparente e responsável, com supervisão humana efetiva, para prevenir abusos e proteger a dignidade humana em tempos de guerra.

A partir desse panorama internacional, que evidencia a integração sistemática entre desenvolvimento de IA e capacidades de defesa nas principais potências, a ausência de um capítulo dedicado à Defesa na EBIA desencadeia uma cadeia de vulnerabilidades interconectadas, conforme ilustrado na Figura 1. Primeiro, sem diretrizes estratégicas claras, o país não estabelece prioridades, mecanismos de coordenação ou metas específicas para IA aplicada ao setor militar, intensificando a fragmentação institucional já presente no campo de defesa. Segundo, essa desarticulação dificulta a continuidade de projetos, limita a formação de capacidades autônomas e reduz a capacidade de planejamento de longo prazo. Terceiro, como consequência direta, acentua-se a dependência tecnológica em relação a fornecedores estrangeiros, especialmente em sistemas sensíveis, infraestrutura cibernética e tecnologias dual-use, restringindo a autonomia nacional em áreas críticas.

Figura 1: Cadeia causal: da omissão na EBIA às vulnerabilidades estratégicas



Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

Esse ciclo culmina em vulnerabilidades estratégicas que afetam diretamente a segurança de infraestruturas essenciais e a capacidade do país de responder a ameaças híbridas e conflitos de alta complexidade. Assim, a omissão inicial da Defesa na EBIA não representa apenas uma lacuna documental, mas desencadeia um processo que conecta, de forma linear e cumulativa, fragmentação institucional, dependência tecnológica e riscos concretos à soberania nacional.

Propostas e recomendações

A análise desenvolvida nas seções anteriores evidencia a necessidade premente de uma reformulação estratégica para a IA no Brasil, particularmente no que tange ao setor de defesa. A EBIA, embora seja um marco inicial, apresenta limitações significativas ao negligenciar a dimensão de IA aplicada à Defesa. Para superar esta lacuna, propõe-se a revisão e ampliação da EBIA para incorporar diretrizes específicas para o desenvolvimento de IA no

referido setor, com foco em tecnologias de uso dual que possibilitem sinergia entre aplicações civis e militares.

Esta abordagem permitiria maximizar os investimentos e acelerar o desenvolvimento de capacidades nacionais, especialmente em um cenário de restrição orçamentária. A implementação de um Programa Nacional específico para o desenvolvimento de IA aplicada à defesa surge como imperativo estratégico para o Brasil, alinhando-se às tendências globais de fortalecimento da soberania tecnológica.

Entende-se que tal programa deveria estruturar-se em quatro eixos fundamentais: (i) desenvolvimento de infraestrutura computacional soberana; (ii) formação de recursos humanos especializados; (iii) pesquisa aplicada em áreas prioritárias; e (iv) transferência tecnológica para a Base Industrial de Defesa (BID). Ademais, a governança deste programa deve adotar o modelo de tríplice hélice, integrando governo, academia e indústria, com mecanismos ágeis de financiamento e proteção de propriedade intelectual. Esta abordagem permitiria superar as limitações burocráticas que historicamente comprometem iniciativas estratégicas no Brasil.

Concretizando as Propostas: Lições Internacionais e os Mecanismos Nacionais

Para que as propostas de incorporação da IA na defesa brasileira se tornem operacionais, é essencial detalhar o “como” de sua implementação, inspirando-se em modelos internacionais e explorando mecanismos legais e institucionais já existentes no Brasil.

A priorização de tecnologias de uso dual é uma estratégia fundamental para otimizar investimentos em cenários de recursos limitados. Essa abordagem encontra paralelo na “fusão militar-civil” da China, que integra universidades, indústrias e instituições militares para acelerar a transferência de inovações do setor civil para aplicações militares (Kania 2020). Da mesma forma, os Estados Unidos buscam a colaboração entre o Departamento de Defesa, a academia e a indústria, como exemplificado pelo projeto “Stargate”, que prevê investimentos massivos em infraestrutura de IA com parcerias público-privadas, com estimativa de investimentos da ordem de US\$ 500 bilhões nos próximos quatro anos (HuffPost 2025; Open AI 2025). Para o Brasil, focar em áreas como cibersegurança ou otimização logística, que possuem vasta aplicação civil e militar, permite alavancar recursos de múltiplas fontes.

A implementação da tríplice hélice no Brasil deve ser acompanhada

por mecanismos que facilitem a transferência de tecnologia para a Base Industrial de Defesa (BID), combatendo a histórica dependência tecnológica que autores como Cardoso e Faletto (1970) e Furtado (1974) já apontavam e que persiste até hoje conforme asseveram Girardi e Galdino (2024). A ausência de diretrizes específicas para IA em defesa compromete o desenvolvimento de base industrial nacional neste setor estratégico, reproduzindo assimetrias centro-periferia. Para reverter esse quadro, é essencial explorar e fortalecer instrumentos como:

- **Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004 e suas atualizações):** Que já prevê mecanismos de interação entre Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) e empresas, incluindo compartilhamento de laboratórios, cessão de pesquisadores e licenciamento de patentes.

- **Encomendas Tecnológicas:** Instrumento poderoso para o Estado induzir o desenvolvimento de soluções específicas de IA pela indústria nacional, definindo a necessidade e compartilhando o risco tecnológico.

- **Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Contratos de Desenvolvimento Conjunto:** Estruturas que permitem ao setor privado compartilhar o investimento e o risco em projetos de IA de longo prazo, enquanto o setor público garante a demanda e o ambiente de teste.

- **Fomento à Propriedade Intelectual (PI):** Políticas claras de PI são essenciais para incentivar a inovação e facilitar o licenciamento de tecnologias desenvolvidas em universidades ou centros militares para a BID.

A experiência nacional já oferece um modelo de sucesso para essa integração: o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). Trata-se de um projeto estratégico do Exército Brasileiro que demonstra a capacidade do país de desenvolver e integrar sistemas complexos, com a participação ativa da indústria nacional (como Savi e Bradar) no fornecimento de tecnologias avançadas. O SISFRON serve como um “*case study*” interno que valida a premissa de que o Brasil pode construir capacidades tecnológicas soberanas, mesmo em um domínio diferente da IA, fornecendo um roteiro para a futura incorporação de IA na defesa.

O dimensionamento adequado de investimentos em P&D constitui elemento fundamental para o desenvolvimento de capacidades nacionais em IA para defesa. O investimento da China em pesquisa e desenvolvimento continua em trajetória ascendente, com gastos totalizando aproximadamente US\$ 500 bilhões em 2024 (Xinhua 2025). Enquanto isso, nos Estados Unidos, iniciativas importantes em inteligência artificial têm sido implementadas, como o projeto “*Stargate*”, que prevê investimentos que podem alcançar o mesmo valor nos próximos anos (US\$ 500 bilhões) (HuffPost, 2025). Embora

o Brasil não possa competir na mesma escala de investimento, a estratégia deve focar na otimização de recursos e na indução de um ecossistema de inovação que supere a “insuficiência de conhecimento técnico” e a “subordinação às grandes corporações tecnológicas e às potências que já dominam este setor” (Academia Brasileira de Ciências 2023).

Por fim, destacamos que a revisão da EBIA deve contemplar não apenas aspectos tecnológicos, mas também os dilemas éticos e impactos humanitários relacionados ao emprego de IA em sistemas militares. A discussão deve referenciar *frameworks* de *Responsible AI* (como os princípios da OCDE e do *DoD Ethical Principles for AI*) e os debates recentes sobre conformidade com o Direito Internacional Humanitário, utilizando casos como Israel/Gaza e Ucrânia para exemplificar os desafios éticos, como já apontado na seção 2.

Conclusão

A análise desenvolvida neste artigo, fundamentada em uma abordagem multidisciplinar e comparativa de modelos internacionais, evidencia que a incorporação estratégica da Inteligência Artificial no setor de defesa constitui imperativo incontornável para a preservação da soberania e dos interesses nacionais brasileiros no século XXI. Ao realizar uma análise crítica da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial e quantificar a lacuna do setor de defesa, este trabalho propõe caminhos concretos para a superação dessa vulnerabilidade estratégica. A crescente digitalização dos conflitos e a emergência de ameaças híbridas demandam capacidades tecnológicas avançadas que o Brasil ainda não desenvolveu de forma satisfatória, colocando em risco não apenas sua projeção geopolítica, mas também a segurança de suas infraestruturas críticas.

A falta de autonomia estratégica identificada no setor de defesa brasileiro reflete padrões históricos de dependência tecnológica e descontinuidade de políticas públicas que comprometem o desenvolvimento nacional. Como demonstrado pelas evidências apresentadas, esta vulnerabilidade é particularmente aguda no campo da IA militar, onde o Brasil figura como mero consumidor de tecnologias estrangeiras, frequentemente sujeitas a restrições e condicionamentos que limitam sua soberania operacional.

As propostas delineadas, como a inclusão robusta da defesa na Estratégia Brasileira de IA, a criação de um Programa Nacional específico para o setor militar, a ampliação de investimentos em P&D e o estabelecimento de parcerias estratégicas, constituem caminhos viáveis para reverter este

quadro. Contudo, o sucesso depende de implementação de políticas de Estado com horizontes temporais adequados e recursos consistentes. A experiência internacional analisada oferece tanto lições quanto advertências para o caso brasileiro, evidenciando que soluções meramente incrementais serão insuficientes diante da acelerada transformação digital do ambiente estratégico global.

O desenvolvimento de capacidades nacionais em IA para defesa demanda uma abordagem sistêmica que integre múltiplos atores (governo, academia, indústria), contemple diversas dimensões (tecnológica, ética, jurídica, operacional) e estabeleça prioridades claras alinhadas aos objetivos estratégicos nacionais. Neste sentido, mais que recursos financeiros, o Brasil necessita de visão estratégica e arranjos institucionais adequados que viabilizem a superação de entraves históricos ao seu desenvolvimento tecnológico autônomo.

A janela de oportunidade para o desenvolvimento de capacidades significativas em IA para defesa está se estreitando rapidamente, à medida que potências tecnológicas consolidam sua liderança e ampliam a distância em relação aos demais países. O Brasil, por sua dimensão territorial, recursos naturais estratégicos e posição geopolítica, não pode abdicar do desenvolvimento de capacidades tecnológicas compatíveis com seus interesses nacionais e responsabilidades regionais, contribuindo também para a estabilidade e segurança na América do Sul. A questão, portanto, não é se o país deve investir em IA para defesa, mas como fazê-lo de forma eficiente, ética e alinhada a seu projeto de desenvolvimento nacional.

Conclui-se, assim, que a incorporação efetiva da IA na defesa nacional brasileira requer uma revisão profunda da EBIA para incluir explicitamente a dimensão de defesa, bem como o estabelecimento de mecanismos de governança que garantam a continuidade dos esforços nacionais nesse campo estratégico. Somente através de uma política de Estado consistente, que transcenda ciclos políticos e mobilize recursos adequados, o Brasil poderá desenvolver as capacidades tecnológicas necessárias para enfrentar os desafios do século XXI e garantir sua soberania no domínio digital e físico.

Agradecimentos

Os autores receberam apoio financeiro para a realização desta pesquisa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por meio do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional – Pró-Defesa V, referente ao Edital n. 36/2023, Processo

n. 23038.011220/2023-31.

Este estudo foi financiado pela FAPERJ - Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, Processo SEI 260003/008748/2026.

Referências

- Academia Brasileira de Ciências. 2023. “Recomendações para o avanço da inteligência artificial no Brasil”. Novembro, 2023. <https://www.abc.org.br/wp-content/uploads/2023/11/recomendacoes-para-o-avanco-da-inteligencia-artificial-no-brasil-abc-novembro-2023-GT-IA.pdf>
- AI Index Report. 2025. Stanford: Stanford University.
- Allen, Greg e Taniel Chan. 2017. *Artificial intelligence and national security*. Belfer Center for Science and International Affairs.
- Ayres Pinto, Danielle e Sabrina Medeiros. 2022. “Inteligência artificial e seu uso no contexto militar: desafios e dilemas éticos”. *Cadernos Adenauer* 23 (2): 97-112.
- Ayoub, Kareem e Kenneth Payne. 2015. “Strategy in the Age of Artificial Intelligence”. *Journal of Strategic Studies* 9 (6): 793-819.
- Barbosa, Alexandre. 2020. *A Desinformação como Ferramenta da Guerra Híbrida*. (Tese Doutorado). Rio de Janeiro, Escola de Guerra Naval.
- Barreiros, Daniel e Italo Poty. 2021. “Estratégia Norte-Americana para o desenvolvimento de Inteligência Artificial Militar: um horizonte de curto prazo (2020-2030)”. *Austral* 10 (19): 206-224.
- Blanchard, Alexander e Laura Bruun. 2024. *Bias in Military Artificial Intelligence*. SIPRI.
- Boulanin, Vincent et al. 2020. *Artificial Intelligence, strategic stability and nuclear risk*. SIPRI.
- Brasil. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. 2021. Aprova a Estratégia Nacional de artificial.
- Brasil. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. 2024a. Aprova o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial.
- Brasil. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. 2024b. Aprova a Diretriz Estratégica de Inteligência Artificial para o Exército Brasileiro EB20-D-02.031.
- Brundage, Miles et al. 2018. *The Malicious Use of Artificial Intelligence*:

- Forecasting, Prevention, and Mitigation*. Cornell University (Arxiv).
- Caixeta, Alécia. 2024. “A nova fronteira digital: Guerra Híbrida e o impacto da inteligência artificial na soberania dos países da América do Sul”. In: *Geografia e sociedade: Compreendendo as dinâmicas globais* organizado por Adilson Basquerote, 127-135. Atena Editora.
- Campany, Luiggi. 2021. *Ameaças híbridas e a segurança marítima do século XXI*. (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro, Escola de Guerra Naval.
- Canadá. 2022. An introduction to cyber threat environment. Canadian Centre for Cybersecurity. *Communications Security Establishment*. <https://www.cyber.gc.ca/sites/default/files/ncta-2022-intro-e.pdf>
- Cardoso, Fernando Henrique, e Enzo Faletto. 1970. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Zahar.
- Cassiolato, José Eduardo, e Helena Lastres. 2005. “Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política.” *São Paulo em Perspectiva* 19 (1): 34-45.
- Chesney, Robert e Danielle Citron. 2019. “Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security.” *California Law Review* 107 (6): 1753-1819.
- China. Ministério da Defesa. 2017. Next Generation Artificial Intelligence Development Plan.
- Costa, Aristóteles. 2024. *Guerra Híbrida: análise das características, impactos e estratégias de defesa no contexto contemporâneo*. (Monografia), Rio de Janeiro, Escola de Guerra Naval.
- Cullen, Patrick e Erik Reichborn-Kjennerud. 2017. *Understanding hybrid warfare: a multinational capability development campaign project*. MCDC.
- Dagnino, Renato. 2009. “Elementos para uma teoria crítica da tecnologia.” *Revista Brasileira de Ciência e Tecnologia* 1 (1): 3-33.
- Estados Unidos da América. 2018. Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy, DoD, 2018.
- Estados Unidos da América. 2019. Artificial intelligence for the American people. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/ai/ai-american-values/>
- Estados Unidos da América. 2025. Winning the Race: America’s AI Action Plan.
- Faria, Luis Claudio. 2024. *O impacto da IA para a Defesa Cibernética: proposta para criação do Comando Conjunto de Inteligência Artificial*. (Trabalho

- de Conclusão de Curso), Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra.
- Fattorini et al. 2024. The Global AI Vibrancy Tool. Stanford University.
- Fedasiuk, Ryan, Jennifer Melot e Ben Murphy. 2021. *Harnessed Lightning: How the Chinese Military Is Adopting Artificial Intelligence*. Center for Security and Emerging Technology, Georgetown University.
- Fernandes, Miguel. 2024. A regulamentação da IA: como evitar a irrelevância tecnológica em meio à busca por equilíbrio. *Exame*. <https://exame.com/inteligencia-artificial/a-regulamentacao-da-ia-como-evitar-a-irrelevancia-tecnologica-em-meio-a-busca-por-equilibrio/>.
- Floridi, Luciano. 2021. *The Ethics of Artificial Intelligence*. Oxford University Press.
- Força Aérea Brasileira. 2024. FAB aposta em Inteligência Artificial para eficiência, segurança e inovação tecnológica.
- Força Aérea Brasileira. 2025a. CCA-SJ assina convênio inédito na área de Inteligência Artificial.
- Força Aérea Brasileira. 2025b. Pesquisa desenvolvida no ITA utiliza Inteligência Artificial.
- Fortune Business Insights, última modificação 21 de julho de 2025. www.fortunebusinessinsights.com
- França. 2021. Ministério da Defesa. *Stratégie Nationale en Intelligence Artificielle*.
- França. 2024. Ministério da Defesa. *La stratégie française en intelligence artificielle*.
- Furtado, Celso. 1974. *O mito do desenvolvimento econômico*. Paz e Terra.
- Gil, Antônio Carlos. 1999. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. Atlas.
- Girardi, Rômulo, e Juraci Ferreira Galdino. 2024. “A ‘dualidade’ Da Dualidade tecnológica: Implicações para países em desenvolvimento”. *Coleção Meira Mattos* 18 (62), 189-216.
- Global Growth Insights, última modificação 21 de julho de 2025. www.globalgrowthinsights.com
- Godoy, Arilda Schmidt. 1995. “Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais.” *Revista de Administração de Empresas* 35(3): 20–29.
- Haner, Justin e Denise Garcia. 2019. “The Artificial Intelligence Arms Race: Trends and World Leaders in Autonomous Weapons Development”. *Global Policy* 10 (3): 331-337.
- Hoffman, Frank. 2007. *Conflict in the 21st century: the rise of hybrid wars*. (Tese de Doutorado). Arlington: Potamac Institute for Policy Studies.

- Horowitz, Michael. 2018. "Artificial Intelligence, International Competition, and the Balance of Power". *Texas National Security Review* 1 (3): 36-57.
- HuffPost. 2025. Trump anuncia una inversión privada de hasta 500.000 millones en inteligencia artificial. <https://www.huffingtonpost.es/global/trump-anuncia-inversion-privada-500000-millones-inteligencia-artificialbr.html>
- Hybrid CoE. n.d. Hybrid Threats as a Concept. Accessed March 28, 2025. <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats-as-a-phenomenon/>.
- ICRC. 2023. *Autonomous Weapon Systems: Implications of Increasing Autonomy in the Critical Functions of Weapons*. International Committee of the Red Cross.
- Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio. 2020. Resumo detalhado dos Planos estratégicos de desenvolvimento de Inteligência Artificial. <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2020/03/RelatorioAI.pdf>.
- Israel. Ministério da Defesa. 2025. National Program for Artificial Intelligence Program and Snapshot.
- Jobin, Anna, Marcello Ienca, e Effy Vayena. 2019. "The Global Landscape of AI Ethics Guidelines." *Nature Machine Intelligence* 1(1): 389-399.
- Johnson, James. 2019. "Artificial Intelligence & Future Warfare: Implications for International Security". *Defense & Security Analysis* 35 (2): 147-69.
- Kania, Elsa. 2017. *Battlefield singularity. Artificial intelligence, military revolution, and china's future military power*. Center for a new American security.
- Kania, Elsa. 2020. 'AI Weapons' in China's Military Innovation. Brookings Institution.
- Matos, Mauro Esdras. 2024. "A Integração da Inteligência Artificial com a Logística do Exército dos Estados Unidos da América". *Revista Doutrina Militar Terrestre* 12 (38): 38-45.
- Mimran, Tal e Gal Dahan. 2024. Artificial Intelligence in the Battlefield: A Perspective from Israel. *Opinio Juris*. <https://opiniojuris.org/2024/04/20/artificial-intelligence-in-the-battlefield-a-perspective-from-israel/>.
- Monitor do Oriente. 2024. Israel usa veículos blindados para limpar bombas na beira da estrada em Gaza. Atualizado em 30 de dezembro de 2024. <https://www.monitordooriente.com/20241230-israel-usa-veiculos-blindados-para-limpar-bombas-na-beira-da-estrada-em-gaza/>
- Nadibaidze, Anna. 2022. "Great Power Identity in Russia's Position on Autonomous Weapons Systems." *Contemporary Security Policy* 43 (3): 407-35.

- OECD. 2019. "Recommendation of the Council on Artificial Intelligence." Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD.AI. 2025. "Investments in AI and Data." *OECD.AI*. <https://oecd.ai/en/data?selectedArea=investments-in-ai-and-data&selectedVisualization=vc-investments-in-ai-by-country>
- Open AI. 2025. "Anunciamos o projeto Stargate." *OpenAI*, 21 de janeiro de 2025.
- Outras Mídias. 2024. IA: a chance que o Brasil não pode desperdiçar. <https://outraspalavras.net/outrasmidias/ia-a-chance-que-o-brasil-nao-pode-desperdicar/>
- Padilha, Luiz. 2025. França e Reino Unido desenvolvem um novo sistema para lidar com ameaças de minas submarinas. *Defesa aérea e naval*. <https://www.defesaaereanaval.com.br/defesa/franca-e-reino-unido-desenvolvem-novo-sistema-para-lidar-com-ameacas-de-minas-submarinas>.
- Payne, Kenneth. 2018. "Artificial Intelligence: A Revolution in Strategic Affairs?" *Survival* 60 (5): 7-32.
- Reino Unido. Ministério da Defesa. 2021. National Artificial Intelligence Strategy.
- Reino Unido. Ministério da Defesa. 2022. Defence Artificial Intelligence Strategy.
- Reino Unido. Ministério da Defesa. 2025. AI Opportunities Action Plan.
- Renic, Neil, and Elke Schwarz. 2023. "Crimes of Dispassion: Autonomous Weapons and the Moral Challenge of Systematic Killing." *Ethics & International Affairs* 37 (3): 321-43.
- Responsible AI. 2024. *Global Index on Responsible AI*. CIFAR.
- Rondepierre, Bertrand. 2024. "French military AI chief: AMIAD has an annual budget of €300 million and will receive a supercomputer." *Politico Europe*, março 2024.
- Rosa, Carlos Eduardo, Eduardo Araújo da Silva, e Pedro Barbezani Ribeiro. 2024. "A Geoestratégia dos Drones Aéreos". *Regeo-Revista Interdisciplinar* 15 (1): 1-21.
- Russell, Stuart e Peter Norvig. 2016. *Artificial intelligence: a modern approach*. Pearson.
- Rússia. Ministério da Defesa. 2019. National Strategy for the Development of Artificial Intelligence Over the Period Extending up to the Year 2030.
- Sá, Hebert Azevedo, Romullo Girardi, Julio Cesar Duarte, e Juraci Ferreira

- Galdino. 2025. “Tendências da inteligência artificial aplicada à defesa: forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para o Brasil”. *Boletim De Conjuntura* 21 (62):01-33.
- Scharre, Paul. 2018. *Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War*. W. W Norton & Company.
- Schneider, Sergio, e Cláudia Job Schimitt. 1998. “O uso do método comparativo nas Ciências Sociais.” *Cadernos de Sociologia* 9 (1): 49–87.
- Serhan, Yasmeeen. 2024. How Israel Uses AI in Gaza—And What It Might Mean for the Future of Warfare. *Time*. Atualizado em 18 de dezembro de 2024. <https://time.com/7202584/gaza-ukraine-ai-warfare/>
- Sputnik. 2024. Brasil precisa desenvolver inteligência artificial militar e importar não é opção, diz analista. <https://noticiabrasil.net.br/20240411/brasil-precisa-desenvolver-inteligencia-artificial-militar-e-importar-nao-e-opcao-diz-analista--34032454.html>
- Susnea, Elena e Ionuț-Cosmin, Buta. 2021. Artificial intelligence in hybrid warfare: a literature review and classification. Vol. 17 (1): Anais da 17th Conferência Científica Internacional Estratégias XXI.
- Topychkanov, Petr, ed. 2020. *The Impact of Artificial Intelligence on Strategic Stability and Nuclear Risk, Volume III: South Asian Perspectives* Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).
- Unesco. 2021. Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Vincent, Brandi. 2024. “Why the Pentagon Didn’t Request Higher Funding for AI in Fiscal 2025.” *DefenseScoop*, 11 de março de 2024.
- Walsh, Matthew; Worrell, Clarence e Scanlon, Thomas. 2024. *Toward the Use of Artificial Intelligence (AI) for Advanced Persistent Threat Detection*. Carnegie Mellon University.
- Woolley, Samuel e Philip Howard. 2018. *Computational Propaganda: Political Parties, Politicians, and Political Manipulation on Social Media*. Oxford University Press.
- Xinhua. 2025. Gastos em pesquisa e desenvolvimento da China registram rápido crescimento em 2024.
- Zequim, Eduarda e Ribeiro, Douglas. 2022. “O papel da inteligência artificial na segurança cibernética: o uso de sistemas inteligentes em benefício da segurança dos dados das empresas”. *Revista Interface Tecnológica* 19 (1): 21–33.
- Zia, Haleema. 2021. “The Evolution of Artificial Intelligence: Implications for Cybersecurity and Hybrid Warfare”. *Pakistan Journal of Terrorism*

Research 3 (1): 1-28.

RESUMO

Este artigo analisa criticamente a ausência de um capítulo de Defesa Nacional na Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA). Discute as vulnerabilidades estratégicas que essa omissão impõe à soberania nacional, especialmente frente ao cenário geopolítico e à militarização da IA. Explora as implicações da falta de autonomia tecnológica em IA militar, considerando o contexto contemporâneo e as ameaças híbridas. O trabalho propõe um modelo integrado para incorporar a IA na doutrina de defesa do Brasil, alinhado às políticas públicas vigentes. Este modelo abrange desenvolvimento tecnológico autônomo, formação de recursos humanos especializados e um ecossistema de inovação militar. As conclusões enfatizam a urgência de reformular a EBIA, alertando para o risco de crescente vulnerabilidade estratégica onde a IA é essencial para a segurança e autonomia dos Estados.

PALAVRAS-CHAVE

Inteligência Artificial; Defesa Nacional; Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial.

Recebido em 17 de fevereiro de 2025

Aprovado em 16 de junho de 2026

O BRICS E A MULTIPLOIDIZAÇÃO DA GOVERNANÇA GLOBAL: NAVEGANDO PELOS CAMINHOS PÓS-HEGEMÔNICOS

Nehme Al Khawly¹

Amir Reza Emami²

Introdução

O cenário geopolítico mundial passa por transformações profundas, impulsionadas pelas dinâmicas em mudança das relações de poder internacionais. Historicamente caracterizada pela unipolaridade sob o domínio dos EUA, a ordem internacional contemporânea gravita cada vez mais em direção à multipolaridade (Ashford e Cooper 2023; Geeraerts 2011: 60). Essa transição é significativamente influenciada pelos países do BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul –, que representam coletivamente uma força em ascensão que desafia as estruturas hegemônicas tradicionais, exercendo influência expressiva nessa mudança (Butler 2018, 18; Armijo 2007, 9)³. A emergência do BRICS simboliza uma forma distinta de cooperação Sul-Sul e representa um esforço deliberado dos Estados do Sul Global para remodelar a governança global em direção a uma configuração pós-hegemônica⁴.

1 Notre Dame University-Louaize, Zouk Mosbeh, Líbano. E-mail: nehme.alkhawly@ndu.edu.lb. ORCID: 0000-0002-2221-8532.

2 Universidade de Yazd, Yazd, Irã. E-mail: amirreza.emami1993@outlook.com. ORCID: 0000-0002-6466-1700.

3 Esse estudo concentra-se na transformação pós-hegemônica da política internacional, distinguindo-se do aspecto contra-hegemônico. Essa transição de uma ordem unipolar para uma multipolar não implica o fim total da influência estadunidense. Na realidade, o status dos EUA como a única superpotência no pós-Guerra Fria tem sido contestado, e suas capacidades e seu poder têm declinado; no entanto, o país permanece uma força dominante. Para leituras adicionais, ver Mir Hosseini et al. (2021).

4 No entanto, cabe ressaltar que o BRICS, tal como se apresenta, não constitui uma aliança histórica coesa de oposição à hegemonia estadunidense. Alguns estudiosos

Apesar de extensos estudos sobre o advento da multipolaridade e seu impacto na governança global (Garzón 2017; Efstathopoulos 2016; Shaw et al. 2009), uma lacuna de conhecimento significativa sobre as políticas e métodos específicos empregados pelo BRICS para efetivamente contrapor a hegemonia americana persiste. Um aspecto particularmente pouco estudado é a interação nuançada entre o dinamismo econômico, as capacidades militares e a influência cultural no contexto do BRICS, bem como seu efeito cumulativo sobre a multiploidização mundial.

Visando suprir essa lacuna, esta pesquisa busca avaliar de forma abrangente o papel da aliança BRICS na facilitação da multiploidização da governança global. O problema central deste estudo é: “Como a aliança BRICS contribui para a multiploidização da governança global?”. Enquanto o termo multipolarização refere-se tradicionalmente à distribuição de poder entre múltiplos atores soberanos no sistema internacional, a multiploidização remete a uma transformação mais profunda: não apenas a difusão do poder, mas também o surgimento de arquiteturas de governança paralelas, normas alternativas e inovações institucionais lideradas pelo Sul Global que desafiam a universalidade hegemônica. Conforme empregado neste artigo, o termo multiploidização descreve o reordenamento qualitativo da governança global, pelo qual atores do Sul Global – especialmente o BRICS – deixam de apenas participar de instituições existentes e passam a remodelar ativamente sua estrutura e legitimidade. É um termo tanto descritivo quanto analítico que destaca um mundo não mais centrado em um único polo ou lógica de governança, mas caracterizado por múltiplos polos de agência, soberania e autoridade normativa (Gürcan 2019; Kiely 2015; Quiliconi e Kingah 2016). Este artigo analisa as implicações estratégicas da cooperação Sul-Sul e esclarece as mudanças mais amplas nas dinâmicas de poder internacionais decorrentes do declínio da hegemonia dos EUA⁵.

argumentam que as iniciativas do BRICS podem não promover uma cooperação Sul-Sul genuína, mas sim perpetuar desigualdades existentes entre nações emergentes. Apesar dessas perspectivas, o BRICS desempenha um papel fundamental na configuração de estruturas de governança global e no fomento ao desenvolvimento internacional. Para mais informações, ver Juncal (2018) e Gu et al. (2016).

5 Essa interpretação se alinha com as recentes reflexões de Barry Buzan sobre os BRICS como uma expressão de “pluralismo profundo” – uma configuração diplomática que, embora excessivamente heterogênea para construir um bloco fortemente integrado, desempenha, contudo, um papel fundamental na transição de uma ordem centrada no Ocidente para outra caracterizada por uma distribuição mais difusa de riqueza, conhecimento e autoridade de governança. Conforme argumenta Buzan, o BRICS aglutina uma insatisfação compartilhada com a extensão excessiva da dominância financeira dos EUA e da Europa sobre as instituições intergovernamentais

Ao avaliar o papel do BRICS, este estudo distingue duas vias causais: (1) a erosão direta da hegemonia estadunidense por meio de contramedidas institucionais, econômicas e geopolíticas deliberadas; e (2) a expansão estratégica da influência do BRICS em espaços de governança global enfraquecidos pelo declínio da legitimidade ocidental. Embora essas dinâmicas estejam inter-relacionadas, essa distinção esclarece os mecanismos pelos quais o BRICS contribui para a multiploidização. Em alguns casos – como na promoção da desdolarização ou na criação de instituições de desenvolvimento paralelas – o BRICS atua como um desafiante direto. Em outros – como ao preencher lacunas no financiamento global de infraestrutura ou na governança de saúde pública –, atua como arquiteto oportunista do sistema em uma ordem internacional em transformação.

Embora estudos como Bastanifar et al. (2025) e Jacobs & Van Rossem (2014) examinem fatores econômicos e geopolíticos, suas análises frequentemente se concentram em dimensões selecionadas ou em comparações par a par, em vez de integrar sistematicamente as dimensões econômica, militar, institucional e cultural (*soft power*). Trabalhos anteriores, como o de Moch (2024), e comparações empíricas, como as da *Cogent Social Sciences*, basearam-se principalmente em medidas comparativas ou em dados empíricos sobre capacidades econômicas e militares. Esses estudos muitas vezes oferecem análises comparativas quantitativas, sem examinar aprofundadamente as interações estratégicas entre essas diversas dimensões e suas implicações geopolíticas cumulativas. Pesquisas anteriores enfatizaram principalmente o BRICS como economias emergentes que desafiam a dominância econômica ou o compararam a grupos de poder tradicionais (G7). Embora aspectos geopolíticos sejam abordados, uma análise explícita e detalhada do papel direto do BRICS na configuração de um sistema de governança global pós-hegemônico constitui uma questão analítica menos central. Nossa pesquisa destaca explicitamente a transição de uma governança unipolar (dominada pelos EUA) para uma multipolar (pós-hegemônica) e detalha como o BRICS está criando estrategicamente estruturas de governança alternativas (como a Organização para Cooperação de Xangai, o Novo Banco de Desenvolvimento e iniciativas como a desdolarização) para promover uma ordem multipolar centrada no Sul Global. Essa mudança explícita e evidente

mundiais. De modo semelhante, Michael Cox observa que, apesar de divergências internas, o BRICS detém cada vez mais legitimidade mundial como uma plataforma liderada pelo Sul para governança pós-hegemônica. Tais perspectivas ressaltam a importância de analisar os BRICS não como um bloco coeso, mas como uma coalizão funcional que promove alternativas estratégicas e pluralistas às estruturas globais dominadas pelo Ocidente (Buzan 2025; Cox 2025).

nos sistemas de governança global representa uma distinta contribuição e inovação.

A originalidade da presente pesquisa reside, portanto, na avaliação geopolítico-econômica integrada (econômica, militar, institucional e cultural), que fornece um arcabouço analítico estratégico abrangente que leva em consideração implicações geopolíticas cumulativas e destaca uma análise explícita do papel do BRICS na configuração ativa de uma arquitetura de governança global pós-hegemônica.

Metodologicamente, o estudo emprega uma estrutura de análise comparativa, valendo-se de fontes de dados primários e secundários. Ele avalia a influência relativa do BRICS em dinamismo econômico, poder militar, capacidade institucional e influência cultural (*soft power*). Essa abordagem multidimensional permite uma avaliação robusta de como o BRICS, coletivamente, rompe com hierarquias tradicionais e constrói estruturas de governança alternativas, como a promoção da desdolarização e a criação do Novo Banco de Desenvolvimento. Em última análise, o estudo argumenta que a participação ativa do BRICS na governança global sinaliza uma transformação crucial: a transição de um sistema unipolar liderado pelos EUA para uma ordem internacional mais diversificada e multipolar, remodelando fundamentalmente a arquitetura da governança global do século XXI.

A interação geopolítico-econômica: os EUA vs. o BRICS

Murray (2012) identifica seis elementos de dinamismo econômico: poder militar, domínio territorial e controle sobre recursos naturais, poder demográfico, capacidade institucional e cultura global, essenciais para distinguir as potências e determinar a polaridade. Brady (2017) destaca as ambições militares, financeiras e científicas nos polos de poder que têm o potencial de transformar as dinâmicas de poder mundiais. Dodds e Powell (2013) enfatizam a necessidade de uma compreensão abrangente da política identitária, da governança e da segurança nessas regiões. A análise coletiva dessas obras ilustra a dinâmica complexa da polaridade, integrando dimensões culturais, militares e econômicas na política mundial (Murray e Brown 2012; Murray 2012; Brady 2017; Dodds e Powell 2013). Esse estudo examina a crescente influência do BRICS por meio de uma estrutura tridimensional que abrange dinamismo econômico, força militar, capacidade institucional e influência cultural, baseando-se no consenso acadêmico e na revisão de fontes primárias e secundárias. Sob uma perspectiva geopolítica e econômica, essas três características constituem indicadores significativos da hegemonia

global. O domínio dessas determinantes, especificamente por uma única nação, corresponde a uma ordem internacional unipolar. Por outro lado, em diversos casos, um cenário no qual outras nações, especialmente o BRICS, rompem esse monopólio de poder indicaria uma transição para uma ordem multipolar. A política internacional da década de 1990 foi marcada por uma tendência unipolar. Em contrapartida, a década de 2000 foi caracterizada pela multipolarização da política mundial, durante a qual rivais do Sul crescentemente desafiaram a hegemonia global dos Estados Unidos.

Este artigo operacionaliza o conceito de multiploidização ao examinar três características inter-relacionadas da contribuição coletiva dos países do BRICS para a governança global: a extensão dessa contribuição, dinamismo econômico, capacidade militar e influência institucional-cultural. Os indicadores incluem PIB e volume de comércio (agência econômica), gastos em defesa e presença militar regional (autonomia estratégica) e participação em instituições multilaterais, bancos de desenvolvimento e rankings de *soft power* (diversificação institucional). Quando esses esforços deslocam a autoridade e legitimidade de modelos centrados nos EUA em direção a alternativas concebidas pelo Sul Global, são interpretados como evidência da multiploidização em ação.

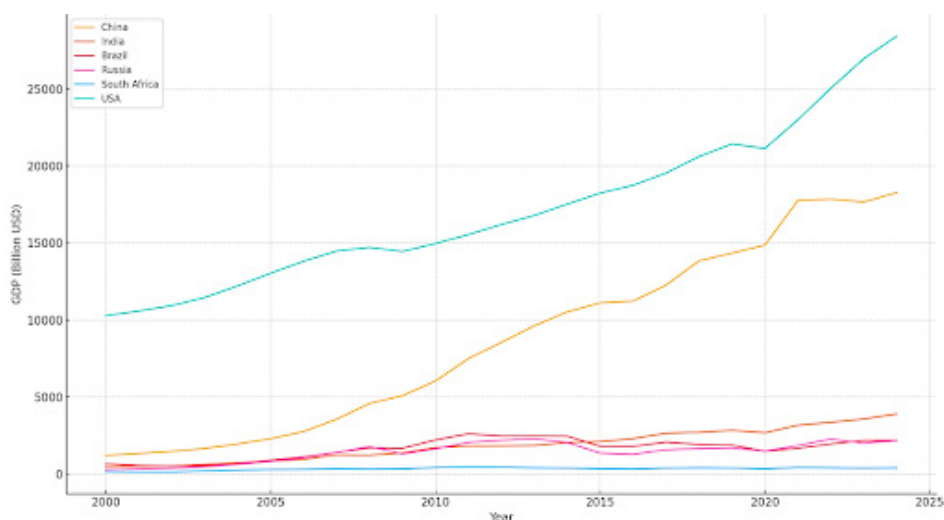
Poder econômico

Poder econômico é definido como a capacidade de influenciar processos de tomada de decisão e de controlar recursos. Essa noção complexa molda significativamente as capacidades e as escolhas de indivíduos, empresas e nações no contexto do cenário global (Safiuddin 2021). Os Estados Unidos, historicamente a única potência econômica dominante, viram sua posição desafiada pelo desenvolvimento econômico da China nas últimas duas décadas. Essa mudança alterou o status estadunidense, especialmente porque o país anteriormente fornecia assistência financeira a nações devastadas no pós-Segunda Guerra Mundial. Evidências sugerem que a China desafiou significativamente os Estados Unidos na esfera econômica, como demonstra o conflito comercial e econômico em curso entre as duas nações. No Sul Global, o acúmulo de mais de US\$2 trilhões em reservas pela China e a expansão dos empréstimos mundiais reduzem consideravelmente a alavancagem financeira dos EUA, ao diminuir sua dependência em relação a instituições ocidentais, como o FMI e o sistema dólar (Dutkiewicz et al. 2020). Quando se trata de investimento internacional no Sul Global, a China e os EUA são competidores. Segundo Stuenkel (2016) e MacDonald e Lemco (2011), os

empréstimos da China à América Latina superam os do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento somados. A predominância do dólar americano nas finanças internacionais foi significativamente enfraquecida desde a introdução do euro em 1999, bem como diante de outras tentativas de nações euroasiáticas de substituí-lo por ouro ou outras moedas. A posição dos EUA como o principal e mais dinâmico polo manufatureiro foi corroída pela crise financeira de 2008 e pela excessiva financeirização da economia americana.

Além de prejudicar a posição internacional da economia estadunidense, o aumento do desemprego e a desigualdade afetaram negativamente o clima político do país ao fomentar intolerância e xenofobia (Edelman 2019; Ivanova 2019; Milberg e Winkler 2009). O poder econômico é influenciado por diversos fatores, sendo o PIB o mais importante deles por fornecer uma representação mais precisa da força econômica nacional (Greenaway-McGrevy 2011). No entanto, outras pesquisas sugerem que ele apresenta limitações significativas como indicador de poder econômico nacional e de bem-estar (DeLeon e Boris 2010; Lawn 2007). Esse fator é considerado uma medida e um critério fundamental para avaliar o poder econômico das nações, uma vez que serve como a principal variável em análises e avaliações macroeconômicas. É o indicador utilizado com mais frequência por economistas para avaliar o bem-estar da sociedade e facilitar comparações entre diferentes sociedades (Mir Hosseini 2021, 78). O PIB da China permanece mais baixo que o dos Estados Unidos, apesar de ser o mais alto entre as nações do BRICS. Os Estados Unidos superaram cada uma das nações do BRICS. A Rússia e o Brasil estão em patamares muito próximos, enquanto o PIB per capita da Índia é relativamente alto entre as nações do BRICS.

Figura 1: PIB (em US\$) - Estados Unidos, China, Rússia, Índia, Brasil, África do Sul



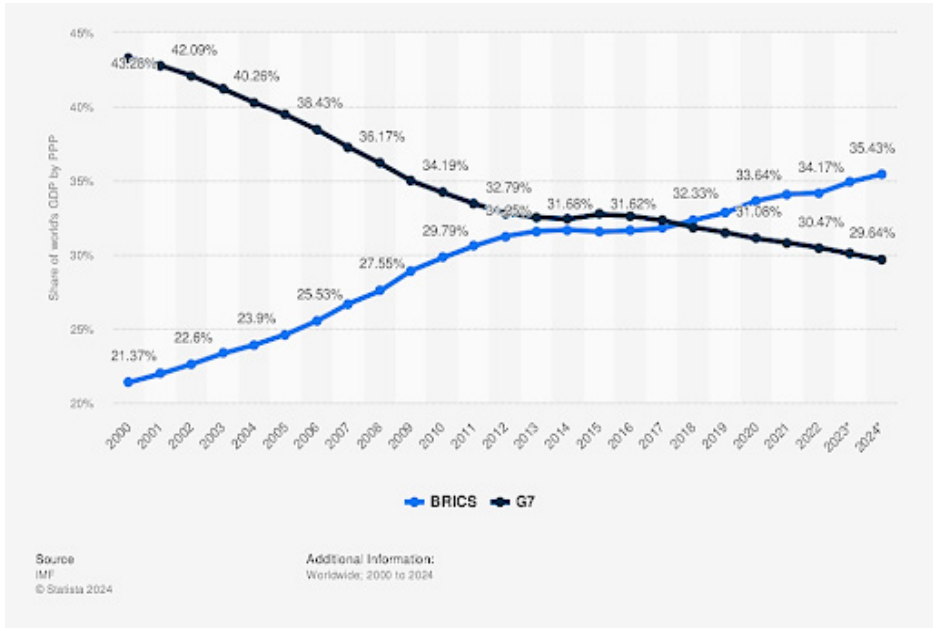
Fonte: www.data.worldbank.org.

Em 2023, a China registrou o maior PIB entre as nações do BRICS, totalizando US\$17,84 trilhões, enquanto os demais países-membros apresentaram, cada um, um PIB inferior a US\$4 trilhões. A China vem sendo consistentemente a maior economia do bloco e seu rápido crescimento ocupa o segundo lugar ao nível mundial, atrás apenas dos Estados Unidos. Alguns analistas preveem que a Índia poderá superar os Estados Unidos em meados do século; no entanto, espera-se que o PIB da China ultrapasse o dos Estados Unidos até o final da década de 2020, posicionando-a como a maior economia do mundo. Especialistas preveem que a taxa de crescimento da Índia será igualada à da China e provavelmente a superará na próxima década (Christensen e Xing 2016; Hopewell 2016; Kiely 2015). O grupo BRICS funciona como algo mais que um mero bloco comercial ou econômico; ele estabeleceu o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), em 2014, para investir em energia renovável e infraestrutura sustentável em escala global. O NBD simboliza uma inovação evolutiva na governança global, respondendo a lacunas sistêmicas deixadas por instituições tradicionais lideradas pelo Ocidente. A expansão de seu quadro de membros, incluindo países além do núcleo do BRICS, ressalta sua crescente importância geopolítica e seu papel no avanço de uma ordem multipolar – o que Noroozi denomina “poliploidia” – na governança econômica global (Noroozi 2024). O banco

multilateral de desenvolvimento sediado em Xangai financiou recentemente diversos projetos, incluindo a modernização de sistemas ferroviários de carga na África do Sul e a ampliação da capacidade de transporte de gás natural liquefeito na China. Frequentemente, financia iniciativas de desenvolvimento baseando-se em moedas locais, algo que muitos preveem que poderá desafiar a predominância do dólar americano na economia mundial no futuro. Apesar das relações tensas ou superficiais entre seus membros no século XX, suas iniciativas atuais ampliaram significativamente sua influência global. Em 2024, o grupo BRICS registrou um PIB de aproximadamente US\$26,95 trilhões, valor ligeiramente superior ao dos Estados Unidos (World Bank s.d.a).

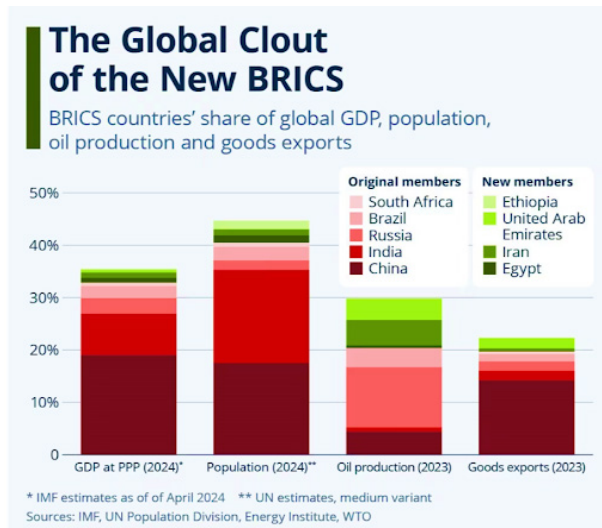
A análise das participações dos Estados Unidos e das nações do BRICS revela um declínio na parcela dos EUA no comércio e produção global, passando de 50% em 1945 para 25% em 2020. A porcentagem de dólares americanos entre moedas globais caiu de 66,9% em 2005 para 61% em 2020. A China e a Índia respondem agora por 25% do PIB global, enquanto os países do BRICS representam, coletivamente, 20% da produção mundial. Em 2024, a participação das nações do G7 – composto por Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Japão e Canadá – no PIB global era de aproximadamente 30%. Coletivamente, as nações do BRICS representam 35% do PIB global. De acordo com a medida da paridade do poder de compra (PPC), as nações do BRICS superaram as nações do G7 na proporção total do PIB em 2018. Segundo a paridade do poder de compra, é esperado que as economias do BRICS representem 37,3% do PIB global até 2024. O Fundo Monetário Internacional (FMI) informa que a China representou 19,06%, enquanto a Índia contribuiu com 8,23%. A União Europeia e os Estados Unidos representaram, cada um, aproximadamente 14,5% da economia global simultaneamente (World Economic Forum 2025). As nações do BRICS têm registrado um crescente fortalecimento, particularmente em nível regional (Cochrane e Zaidan 2024), enquanto as grandes potências tradicionais, representadas pelo G7, têm testemunhado um declínio de sua influência global nos últimos anos.

Figura 2: Participação dos países do BRICS no Produto Interno Bruto (PIB) total em paridade de poder de compra (PPC) de 2000 a 2024



Fonte: International Monetary Fund (IMF)

Figura 3: A influência global dos novos BRICS



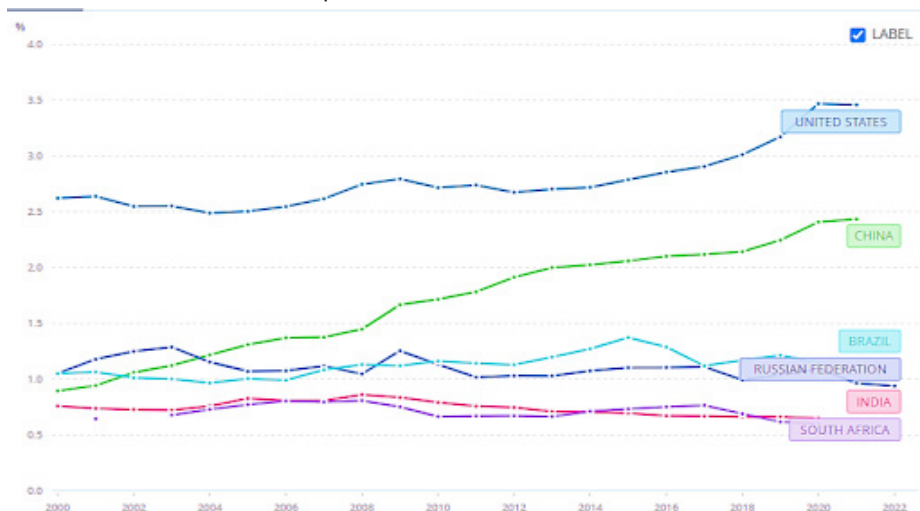
Fonte: www.weforum.org.

Além disso, o bloco BRICS vem se consolidando cada vez mais como uma entidade econômica relevante no comércio de commodities. Vejamos o caso do petróleo. Uma análise conduzida pela S&P Global (Griffin 2024) indica que a inclusão do Irã, dos Emirados Árabes Unidos e, potencialmente, da Arábia Saudita no BRICS poderia resultar no controle coletivo de quase 50% da produção mundial de petróleo e de cerca de 35% do consumo total de petróleo. A inclusão da Arábia Saudita reforçaria a posição do BRICS como uma força significativa no mercado de commodities, segundo o documento. As nações do BRICS, devido às suas grandes populações, possuem uma força de trabalho e uma base de consumidores significativas. A Organização Internacional do Trabalho prevê que a taxa de participação na força de trabalho do bloco atingirá 60,6% em 2024, o que corresponde a 1,5 bilhão de pessoas. A participação masculina é de 73,9%, enquanto a feminina é de 47,4%, indicando uma disparidade de gênero significativa nas taxas de participação.

Ademais, a participação na economia informal das nações do BRICS é significativamente elevada. Estimativas recentes indicam que aproximadamente 934,4 milhões de indivíduos de países do BRICS estão empregados no setor informal, com uma maioria significativa na Índia. Um relatório de 2023 da Organização Internacional do Trabalho apontou que o trabalho informal é generalizado em certas nações do BRICS, com ganhos de produtividade associados à transição para o emprego formal e à melhoria das condições de trabalho. A taxa de desemprego nas nações do BRICS é de 5,3%, abrangendo um total de 84,7 milhões de indivíduos (World Economic Forum 2025).

Outro conceito importante que ganhou destaque especial na economia atual é o setor de “Pesquisa e Desenvolvimento”. Os dados apresentados nas tabelas e nos gráficos abaixo indicam que a China está se aproximando rapidamente dos Estados Unidos; analistas preveem que a China acabará por superar os Estados Unidos nesse aspecto. A porcentagem do PIB destinada a gastos com P&D nos Estados Unidos aumentou de 2,62% em 2000 para 3,46% em 2022. O índice da China subiu de 0,9% em 2000 para 2,43% em 2022 (World Bank s.d.b).

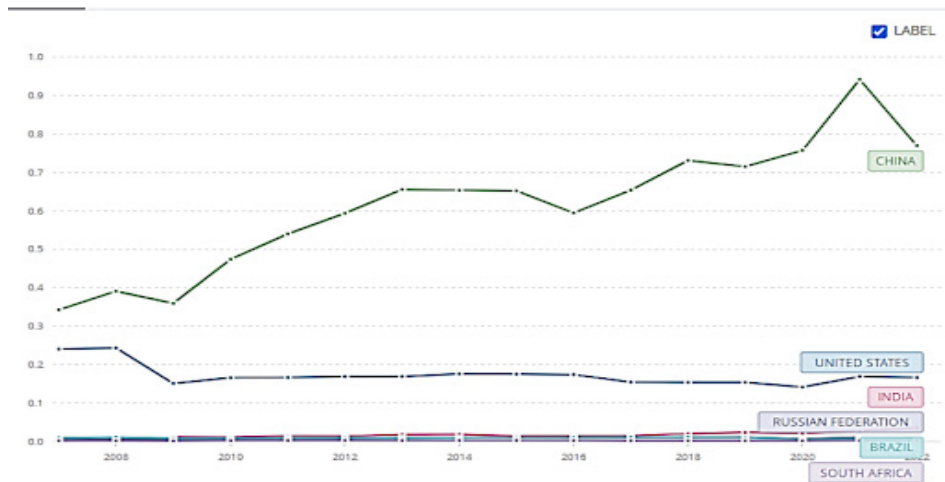
Figura 4: Gastos em pesquisa e desenvolvimento (% do PIB) - Estados Unidos e países do BRICS de 2000 à 2022



Fonte: www.data.worldbank.org.

Vale ressaltar também que, no desempenho das exportações de alta tecnologia, a China atingiu 23% em 2022, frente a 30% das exportações de manufaturados registradas em 2007. Isso ocorreu enquanto os Estados Unidos atingiram 18% em 2022, com o mesmo percentual no mesmo ano. Segundo as figuras, as exportações de alta tecnologia da China totalizaram US\$342,57 bilhões em 2007, atingindo US\$769,7 bilhões em 2022. Os Estados Unidos exportaram produtos de tecnologia no valor de US\$240,52 bilhões em 2007, montante que atingiu US\$166,44 bilhões em 2022. Os outros países do BRICS não ocupam uma posição de destaque nesta área, mas o mesmo não pode ser dito sobre a Índia. As exportações de alta tecnologia da Índia em 2010 foram de US\$11,22 bilhões, valor que deve subir para US\$35,22 bilhões em 2022 (World Bank s.d.c).

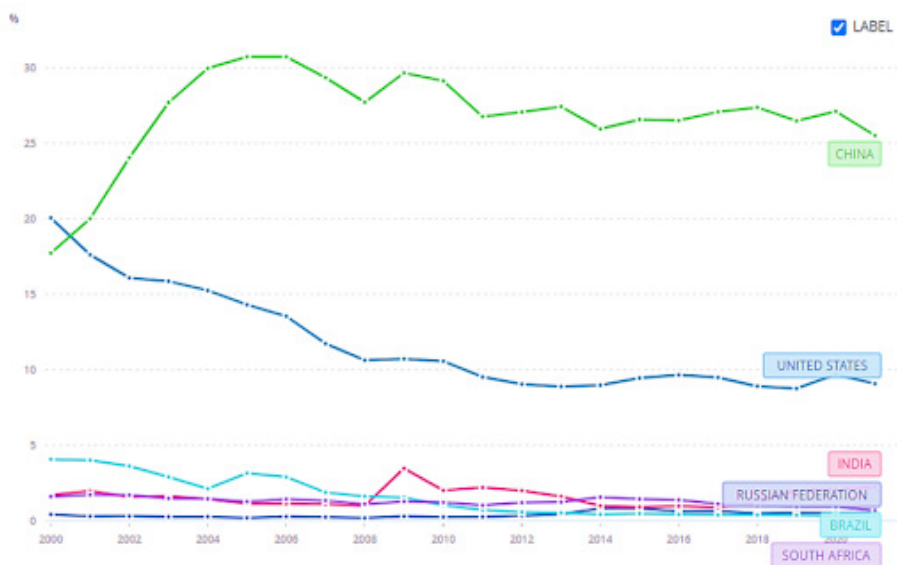
Figura 5: Exportações de alta tecnologia (% das exportações de manufaturados) - Estados Unidos, China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul, de 2007 à 2022



Fonte: www.data.worldbank.org.

As exportações de bens de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) dos EUA sofreram um declínio significativo em competitividade tecnológica, caindo de 20,08% em 2000 para 9,1% em 2022. Desde então, a China registrou um crescimento econômico significativo, superando a economia dos EUA com uma participação de aproximadamente 25,5% em 2022 (World Bank s.d.c, s.d.d, s.d.e), apesar de apresentar uma proporção menor de bens de TIC em comparação com os EUA em 2000 (17,7%).

Figura 6: Exportação de bens de TIC (% do total de exportações de bens) - Estados Unidos, China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul, de 2000 à 2021



Fonte: www.data.worldbank.org.

Embora os Estados Unidos continuem sendo o principal destino de Investimento Estrangeiro Direto (IED) em todo o mundo, as nações do BRICS registraram um aumento notável desse fluxo nos últimos anos. Por doze anos consecutivos, os Estados Unidos ocuparam a primeira posição entre os países que atraem investimento estrangeiro direto. Espera-se que o investimento dos EUA na China totalize US\$126,1 bilhões em 2022. Empresas chinesas investiram US\$215 bilhões, enquanto empresas estadunidenses aplicaram cerca de US\$515 bilhões em nações do BRICS, sem contar com a China. Até 2021, a Índia havia investido US\$14 bilhões, ocupando a terceira posição entre os países do BRICS em termos de investimentos nos Estados Unidos. Os investimentos brasileiros também registraram um aumento expressivo; a proporção de investimentos dos EUA cresceu quase 50% entre 2016 e 2021. No entanto, o investimento direto total da Rússia nos Estados Unidos diminuiu 10% nos últimos cinco anos, para aproximadamente US\$4 bilhões. De US\$84 para US\$355 bilhões, os fluxos de investimento estrangeiro do BRICS praticamente dobraram entre 2001 e 2021. De 11% em 2001 e 22% em 2021, a participação do BRICS nos fluxos mundiais de investimento estrangeiro também dobrou. Apesar da desaceleração global, as nações do

BRICS continuaram a atrair investimentos estrangeiros diretos significativos em 2019.

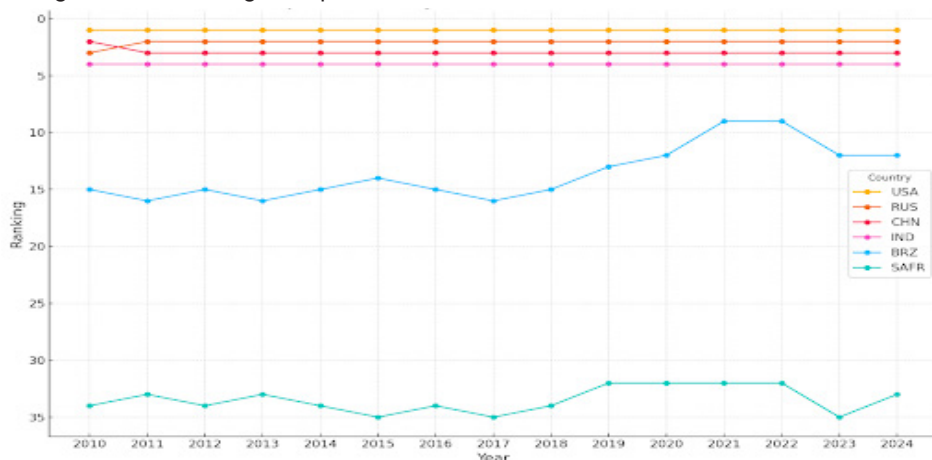
Para compreender como o Sul Global evoluiu desde a virada do século, devemos examinar o desempenho dos países do BRICS em termos de investimento estrangeiro. Apesar de disparidades econômicas, as nações do BRICS estão traduzindo seu crescimento econômico em capacidades geopolíticas e institucionais. Isso, no entanto, não diminui a relevância do crescimento do BRICS na indústria global e no desenvolvimento de infraestrutura, áreas em que superaram a economia dos EUA. No âmbito do comércio internacional, o BRICS finalmente se igualou aos Estados Unidos, enquanto a disparidade na participação em investimento estrangeiro direto (IED) entre o bloco e os EUA está diminuindo rapidamente. Dados do Banco Mundial indicam que a China superou os Estados Unidos em indicadores selecionados de exportações de alta tecnologia e bens de TIC, ao passo que o desempenho de outros países do BRICS permanece desigual (World Bank s.d.c, s.d.d, s.d.e).

Poder Militar

Nesta seção, o presente artigo concentra-se em dados do conceituado site “Global Firepower”. As fontes de poder militar e os indicadores utilizados por este instituto para obter resultados abrangem mais de 50 fatores; entre os mais importantes, destacam-se: recursos humanos, custos financeiros das forças militares, inimigos e aliados, capacidade logística, poder naval (número de porta-aviões, submarinos, etc.), poder terrestre (tanques, veículos blindados avançados, etc.), poder aéreo (quantidade e tipo de jatos avançados, helicópteros, etc.), acesso a recursos naturais e fatores geográficos, e orçamento de defesa. De acordo com a classificação do índice de 2024, os Estados Unidos ocupam a posição de potência militar mais forte do mundo, seguidos pela Rússia, China e Índia (GFP 2024). O Brasil, como membro do BRICS, figura entre as 15 maiores potências militares do mundo; a África do Sul, embora classificada abaixo de outras nações, permanece parte desse grupo. Os Estados Unidos continuam a aparecer como a principal potência militar. Em 2024, o Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo (SIPRI) informou que os Estados Unidos registraram US\$997 bilhões em gastos militares, o que representou mais de 37% do total dos gastos militares globais naquele ano. Os Estados Unidos destinam 3,4% do seu PIB a gastos militares, posicionando-se abaixo da Arábia Saudita, Israel, Argélia e Rússia em termos de dispêndio militar como porcentagem do PIB. A China ocupa o

segundo lugar em gastos militares, com US\$314 bilhões, seguida pela Rússia em terceiro, com US\$88,5 bilhões; pela Alemanha em quarto, com US\$88,5 bilhões; e pela Índia em quinto, com US\$86,1 bilhões (Liang et al. 2025). A Figura 7 ilustra as capacidades militares significativas das nações do BRICS e dos Estados Unidos.

Figura 7: Rankings de poder militar dos EUA e do BRICS (2010-2024)

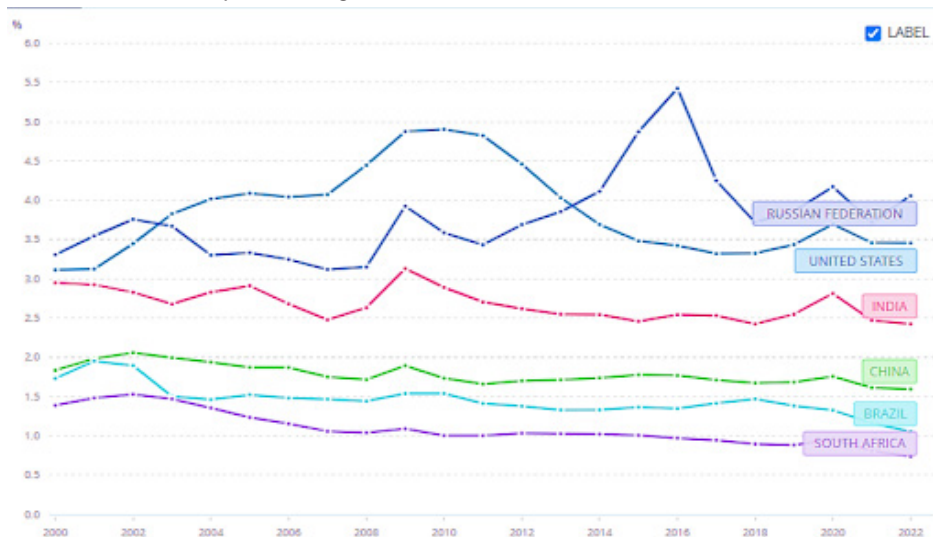


Fonte: globalfirepower.com.

Por meio do controle de recursos naturais e da escalada de tensões étnicas e religiosas no Sul, os Estados Unidos têm utilizado seu poderio militar, de forma direta e indireta, para limitar possíveis concorrentes e impedir seu progresso. Com as invasões do Iraque e do Afeganistão, os Estados Unidos perseguiram suas ambições hegemônicas a um custo estimado de US\$4,4 trilhões. Golub (2010) argumenta que as intervenções estadunidenses no Iraque, no Afeganistão, na Síria, na Ucrânia e no Mar do Sul da China foram, em última análise, malsucedidas. Entre países que gastam uma parcela de seu PIB com defesa, os EUA ocupam o segundo lugar, logo atrás da Rússia. A Rússia aumentou seus gastos militares como porcentagem do PIB, o que não surpreende, diante dos acontecimentos recentes na Síria e na Ucrânia. Os gastos militares da Índia como proporção do PIB caíram drasticamente entre 2005 e 2015, ultrapassando a China nesse processo. Embora os investimentos coletivos das nações do BRICS em dissuasão estratégica e alianças de defesa regionais indiquem uma capacidade crescente de oposição coordenada ao intervencionismo unilateral dos EUA, esses países, individualmente, não se equiparam às capacidades estadunidenses (Cochrane e Zaidan 2024; Brown

2012). A China responde por mais de 6% do comércio internacional de armas, posicionando-se como a terceira maior exportadora de armamentos do mundo. A Rússia emergiu como o segundo maior fornecedor de armas do mundo, ultrapassando os Estados Unidos em termos de gastos militares (UPI 2016). A invasão da Geórgia pela Rússia em 2008, a invasão da Ucrânia entre 2014 e 2016 e a invasão da Ucrânia em 2022 demonstram como um cenário ao estilo da Guerra Fria pode desviar o foco das preocupações de segurança centradas nos EUA. Um sintoma inicial da deterioração da capacidade militar dos EUA é a crescente influência da Rússia e do Irã na Síria. O poderio militar dos Estados Unidos foi severamente enfraquecido em 2015 devido à Guerra Russo-Nórdica no Mar Báltico e à ameaça da China à supremacia militar americana no Mar do Sul da China. Líderes americanos reconhecem o declínio da capacidade de dissuasão dos EUA. O Vice-Secretário de Defesa, Bob Work, afirma que ações de rivais eurásianos, que buscam restringir o acesso dos EUA a teatros operacionais e limitar sua liberdade de manobra, estão levando a um declínio na ampla dominância operacional e técnica e a uma demonstração inadequada de dissuasão por parte dos Estados Unidos (US Department of Defense 2017).

Figura 8: Gastos militares globais dos Estados Unidos e do BRICS como porcentagem do PIB entre 2000 e 2022.



Fonte: www.data.worldbank.org.

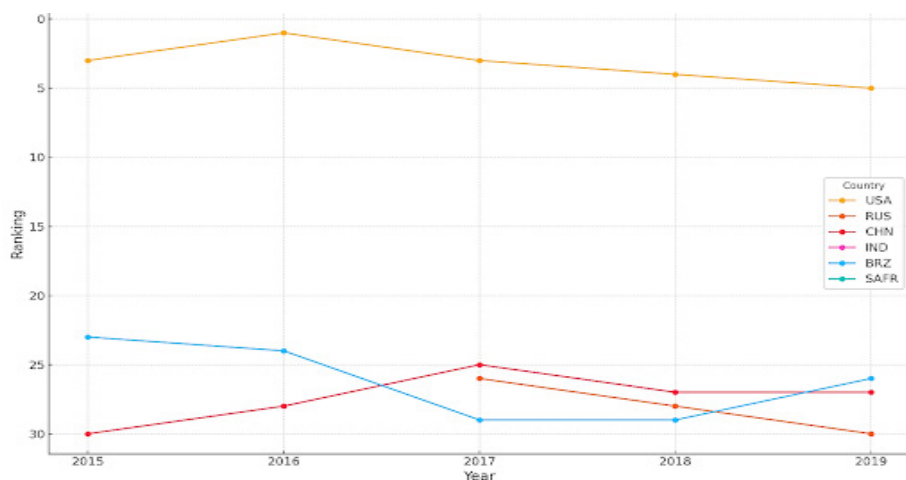
O papel da capacidade institucional e do soft power cultural na reconfiguração da Política Internacional

Tanto Hopewell (2021) quanto Fukuyama (2013) reconhecem a tendência geral de declínio da autoridade institucional dos Estados Unidos. Por muito tempo, os Estados Unidos mantiveram sua posição hegemônica controlando as principais instituições de governança global. Entre elas estão a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Fórum Econômico Mundial. A recusa dos Estados Unidos em aderir ao Protocolo de Quioto e ao Tribunal Penal Internacional, juntamente com a violação da Carta da ONU durante a Guerra do Iraque de 2003, provocou um descontentamento significativo na comunidade global (Singh 2012). Após a exigência da administração Trump de renegociar o Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA) e de retirar-se da Parceria Trans-Pacífico, a ascensão de Donald Trump ao poder acelerou o declínio do poder institucional dos EUA. A China, a segunda maior economia do mundo, veio a se tornar a terceira maior contribuinte para o Fundo Monetário Internacional, atrás do Japão e dos Estados Unidos. A incapacidade dos Estados Unidos de assegurar o unilateralismo no âmbito da ONU, somada às demandas do BRICS por uma reforma da organização, evidencia a emergência de um regionalismo pós-hegemônico, conforme demonstrado por entidades como a Organização para Cooperação de Xangai (OCX), a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC), a União Econômica Eurasiática, a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Segundo Bagley e Defort (2015) e Muhr (2013), o regionalismo acrescentou uma nova dimensão à cooperação Sul-Sul ao criar canais estáveis para a participação de diversos grupos, como movimentos sociais, mídia alternativa, empresas de desenvolvimento contrárias à lógica corporativa, indústrias farmacêuticas independentes e bancos de desenvolvimento. Centrado em uma estrutura voltada para a segurança e concebida para evitar o intervencionismo dos EUA na região, o regionalismo eurasiático pós-hegemônico é um conceito-chave. Eventos-chave no regionalismo euroasiático incluem exercícios militares conjuntos, grupos comerciais, universidades e redes de pesquisa (Song 2016; Aris 2011). Segundo pesquisas de Quiliconi e Kingah (2016), DeConing (2015) e Kiely (2015), a iniciativa do BRICS é um sintoma do declínio da autoridade institucional hegemônica dos EUA, à medida que o grupo busca estabelecer um banco de desenvolvimento, um fundo de contingência e uma agência de classificação de risco independentes. Melhorar a conectividade e a cooperação econômica em toda a Eurásia é o objetivo da Iniciativa da Nova Rota da Seda

da China, um plano de desenvolvimento de grande envergadura. Semelhante ao Plano Marshall, que ajudou a reconstruir a Europa após a Segunda Guerra Mundial, o projeto foi formalmente inaugurado em 2013. Curran (2016), Shen (2016) e Tiezzi (2014) concordam que a projeção internacional da China vem crescendo graças aos objetivos políticos de longo prazo atraentes da Iniciativa da Rota da Seda e ao seu foco no desenvolvimento de infraestrutura.

Quando se trata de cultura internacional, os Estados Unidos não têm rivais. O país abriga inúmeras escolas, veículos de comunicação, artistas e produções cinematográficas de renome. Aproximadamente quarenta e três milhões de imigrantes residem nos Estados Unidos. Pessoas em busca de melhores condições de vida frequentemente escolhem esse destino (Brown 2012). A influência cultural representa a área em que potenciais adversários ao poder dos EUA demonstram capacidades mais frágeis. No entanto, anualmente, o *Soft Power Research Center* publica um relatório em formato de revista que analisa o ranking de países em termos de *soft power* e os fatores que o influenciam. Dois componentes relevantes do índice são os subíndices de Cultura e Educação. O subíndice de Cultura mede a qualidade, o alcance internacional e o apelo da produção cultural de um país, abrangendo tanto a cultura erudita quanto a popular, ao passo que o subíndice de Educação avalia a qualidade das universidades, a capacidade de atrair estudantes internacionais e as contribuições para a publicação de pesquisas acadêmicas (McClory 2019, 28, 60–61). Este artigo investiga e avalia o *soft power* das nações do BRICS e dos Estados Unidos, utilizando dados deste centro. O relatório anual do centro indica um declínio no *soft power* dos Estados Unidos, resultando em uma perda de posição entre 2015 e 2019. A China busca fortalecer sua posição por meio do aumento de sua produção cultural. A Índia e a África do Sul estão excluídas desta lista, pois suas avaliações baseiam-se em 30 dimensões.

Figura 9: Rankings de soft power dos EUA e do BRICS (2015-2019)



Fonte: www.softpower30.com.

Dimensões interconectadas do poder do BRICS: rumo a uma postura estratégica coerente

A aliança BRICS, cada vez mais, ilustra a interação entre capacidades militares, econômicas e institucionais, contribuindo para uma orientação estratégica pós-hegemônica mais ampla. O crescimento econômico das nações do BRICS, especialmente da China e da Índia, ampliou sua influência no comércio e em investimentos, permitindo que estabelecessem novas instituições de governança, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), apoiassem iniciativas de infraestrutura Sul-Sul e promovessem a desdolarização. Esses projetos integram poder econômico com influência institucional, fomentando, assim, um ambiente que examina criticamente instituições dominadas pelo Ocidente, como o Banco Mundial e o FMI (Quiliconi e Kingah 2016; Noroozi 2024).

Além disso, o fortalecimento das capacidades econômicas facilitou a modernização militar, especialmente na China e na Rússia. Os gastos em defesa da China, sustentados por seu PIB e sua base tecnológica em crescimento, ampliaram sua presença naval no Indo-Pacífico, ao passo que a assertividade militar da Rússia na Ucrânia e na Síria revela o desejo de contrapor a OTAN e o intervencionismo estadunidense (Cochrane e Zaidan 2024; Liang et al. 2025). Tais desdobramentos possuem um significado geopolítico que transcende o mero poderio militar – eles demonstram a autonomia estratégica dos membros do BRICS e ajudam a proteger a

soberania de novas iniciativas regionais financeiras e securitárias, como o Arranjo Contingente de Reservas (ACR) e a Organização para Cooperação de Xangai (Aris 2011; DeConing 2015).

Inovações institucionais reforçam ainda mais o *soft power*. Por exemplo, a Iniciativa da Nova Rota da Seda e os esforços de integração regional do Brasil funcionam como mecanismos de projeção externa econômica e instrumentos de influência diplomática e projeção cultural (Curran 2016; Juncal 2018). Essas iniciativas combinam o desenvolvimento de infraestrutura com diplomacia pública, fortalecendo a percepção global do BRICS como líderes legítimos em um mundo multipolar.

Essa estratégia integrada – que aproveita ganhos econômicos para fortalecer a capacidade militar, ao mesmo tempo em que se insere em estruturas institucionais e culturais – marca uma transição do poder estatal isolado para uma influência coletiva e multidomínio. A convergência dessas dimensões revela que o BRICS não constitui apenas um agrupamento de potências emergentes, mas uma plataforma coordenada que constrói estrategicamente alternativas à governança global liderada pelos EUA (Stuenkel 2015; Kiely 2015). Esses desdobramentos ilustram uma dupla lógica causal no cerne da multiploidização liderada pelo BRICS. Embora a aliança BRICS atue, por vezes, em reação ao declínio da influência ocidental, em outras ocasiões ela desafia diretamente normas e estruturas hegemônicas. A tabela abaixo resume essas duas vias interligadas.

Tabela 1: Vias causais duplas na multiploidização liderada pelo BRICS

Mecanismo Causal	Definição	Estratégia do BRICS ou exemplo	Efeito sobre a governança global
Desafio direto	O BRICS atua para enfraquecer ou contornar instituições e normas hegemônicas.	Criação do NBD e do ACR; promoção da desdolarização; bloco de segurança da OCS.	Mina a centralidade institucional e o monopólio financeiro do Ocidente.

Mecanismo Causal	Definição	Estratégia do BRICS ou exemplo	Efeito sobre a governança global
Expansão estratégica	O BRICS preenche lacunas de governança criadas pela retirada dos EUA ou pela fadiga institucional.	Iniciativa Cinturão e Rota; diplomacia de vacinas; fóruns de desenvolvimento Sul-Sul	Constrói novas estruturas de legitimidade; amplia a liderança do Sul Global.

Fonte: Autores.

Avaliação geopolítica: A ascensão do BRICS e a multiploidização

Os complexos contextos políticos e históricos, que estatísticas descritivas por si só não conseguem retratar, transcendem meras representações numéricas no que diz respeito à multiploidização da política internacional e à emergência do Sul Global. Esta seção examinará os resultados da análise comparativa à luz de eventos políticos e históricos significativos ocorridos desde a década de 2000.

Muitos no Sul Global consideram a década de 1980 como uma década de oportunidades perdidas. A década seguinte foi igualmente desanimadora para o Sul, que ainda sofre as consequências sociais e econômicas da reestruturação neoliberal. Ao abordar suas preocupações urgentes de ordem econômica e de segurança, importantes nações do Sul Global começaram a manifestar suas inquietações quanto ao declínio da ordem mundial centrada nos EUA e da estrutura neoliberal na década de 2000, o que representou um ponto de virada para elas (Kiely 2015: 54). A luta do Sul Global contra a ordem mundial unipolar travou-se em duas frentes. Nações de destaque buscam maior envolvimento e maior poder de decisão no sistema de governança global liderado pelos EUA. Por outro lado, Quiliconi e Kingah (2016) e DeConning et al. (2015) buscaram abordar as tendências unipolares do sistema mundial por meio da criação de instituições de governança global. Essa rivalidade bilateral atingiu um ponto de virada com a formação do BRICS. Embora o BRICS seja frequentemente criticado pela falta de unidade ideológica ou geopolítica, é mais correto encará-lo como uma plataforma de coordenação estratégica, e não como um bloco fortemente integrado. Sua coerência não reside em alianças militares ou políticas econômicas uniformes, mas em interesses compartilhados: resistir à hegemonia ocidental, exigir reformas

nas instituições internacionais e construir estruturas paralelas de cooperação financeira e para o desenvolvimento (Kiely 2015; Stuenkel 2016). Essa coerência funcional – baseada em problemas e orientada para objetivos – permite que o BRICS atue coletivamente em áreas como a criação do Novo Banco de Desenvolvimento, a promoção de uma diplomacia multipolar na ONU e a oposição a intervenções unilaterais (Quiliconi e Kingah 2016). Mesmo onde existem tensões bilaterais, como entre a Índia e a China, o fórum permanece um espaço estratégico para o diálogo, pragmatismo e sinalização conjunta de políticas, especialmente em resposta ao que é percebido como extrapolação do Ocidente. Esse modelo flexível e pluralista permite que o BRICS funcione de maneira eficaz em um mundo pós-hegemônico, no qual a formação de coalizões frequentemente se sobrepõe ao alinhamento rígido.

Após a crise financeira de 2008, O'Neill revisou suas previsões e estimou que a China ultrapassaria os EUA em força econômica até 2027, seguida pelo Brasil em 2029, pela Rússia em 2037 e pela Índia em 2027 (Kiely 2015: 57). O BRICS foi formalizado e sua primeira cúpula foi realizada em resposta à crise financeira de 2008 (Cooper 2016: 79). A reunião abordou uma ampla gama de temas, incluindo questões importantes como justiça social, desenvolvimento sustentável, a economia dos EUA e a crise global. A cúpula demonstrou que o Sul Global deve ser incluído no enfrentamento da crise financeira de 2008, uma vez que sua resolução é significativa demais para ser gerida exclusivamente pelas nações do G8. A cúpula do BRIC ressaltou a importância do direito internacional e do multilateralismo no âmbito da ONU, defendendo que o Brasil e a Índia conquistassem um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (DeConning et al. 2015: 23; Kiely 2015: 49).

Um mundo mais multipolar e uma ordem internacional mais democrática foram os objetivos da Cúpula de 2010 no Brasil, a segunda do gênero. Esta mudança no centro de gravidade econômico global deslocou leste e sul, como reconhecido num estudo da OCDE (Kiely 2015: 10). Com a inclusão da África do Sul na terceira Cúpula, na China em 2011, o grupo foi rebatizado de BRIC para BRICS; hoje, seus membros representam 43% da população mundial. Como fórum mundial de colaboração e diálogo, o BRICS foi reafirmado em sua reunião de 2012 na Índia. Reafirmou o seu apoio à harmonia global, à multipolaridade, ao desenvolvimento e aos princípios do direito internacional. Cooper (2016), DeConing et al. (2015) e Kiely (2015) salientaram que o sistema financeiro global precisa ser reformado e tornado mais democrático, com a criação de um novo banco de desenvolvimento. O objetivo principal da quinta reunião do BRICS na África do Sul era criar um novo banco de desenvolvimento. Dois outros conselhos foram formados: o Conselho de Think Tanks do BRICS e o Conselho Empresarial do BRICS.

O Banco do BRICS, o Fórum das Mulheres e o Fórum Sindical foram todos criados na cúpula do BRICS de 2014.

Na cúpula realizada na Rússia em 2015, foi criado um fundo de US\$100 bilhões como reserva de contingência para aumentar a liquidez em caso de eventuais problemas no balanço de pagamentos. Essa cúpula marcou um ponto de virada na trajetória pós-hegemônica do BRICS, coincidindo com as cúpulas da União Econômica Eurasiática e da Organização para Cooperação de Xangai. Segundo o BRICS, é essencial uma estrutura multipolar para a cooperação internacional em TI. A Índia sediou a oitava cúpula. A criação de uma agência global de classificação de risco de crédito pelas nações do BRICS sinaliza uma mudança em direção à democratização do sistema financeiro internacional (Cooper 2016; DeConing et al. 2015; Kiely 2015). Em 2017, a China sediou a nona cúpula do BRICS. O encontro manifestou apoio ao desenvolvimento e ao multilateralismo, à colaboração com países em desenvolvimento de mercados emergentes, à criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), ao engajamento em Parcerias Público-Privadas (PPPs), ao Arranjo Contingente de Reservas (ACR), ao desenvolvimento de uma estratégia de parceria econômica do BRICS e ao fortalecimento da cooperação política e de segurança. Esses sistemas oferecem fontes alternativas de legitimidade e condições de crédito, minando deliberadamente a autoridade institucional dos EUA e de seus aliados, ao mesmo tempo em que suprem lacunas nas finanças globais (DeConing 2015; Kiely 2015).

A 10ª Cúpula do BRICS ocorreu em Joanesburgo, na África do Sul, em 2018. Entre as realizações notáveis da cúpula, destacaram-se o apoio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para 2030, a colaboração do BRICS com nações subdesenvolvidas e mercados emergentes, e a criação da Plataforma de Engajamento em Pesquisa Energética do BRICS. A 11ª Cúpula do BRICS, realizada no Brasil em 2019, concentrou-se em ampliar a colaboração em ciência, tecnologia e inovação, enquanto aborda o crime transnacional, incluindo crime organizado, lavagem de dinheiro e tráfico de drogas. A 12ª Cúpula do BRICS, em 2020, foi realizada de forma virtual, ressaltando a importância do multilateralismo e o papel central de coordenação das Nações Unidas nos assuntos globais. A 13ª Cúpula Anual do BRICS, em 2021, foi realizada por meios eletrônicos.

Ao exigir maior representação de nações em desenvolvimento no FMI e um sistema mais flexível de participação equitativa entre credores e devedores, o BRICS defendeu uma abordagem mais democrática para a governança global. Esses esforços de reforma não prosperaram; por isso, foram criados um novo banco de desenvolvimento, uma agência de classificação de risco e sistemas de reservas condicionais (Quiliconi et al. 2016: 40). Para

auxiliar no financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento, foi estabelecido o Banco de Desenvolvimento do BRICS com um capital inicial de US\$50 bilhões, cabendo a cada membro uma contribuição de US\$10 bilhões. Com o auxílio do sistema de reservas de contingência, os países do BRICS podem se preparar melhor para eventuais problemas no balanço de pagamentos e para manter liquidez suficiente. Na estrutura dessa reserva de contingência, 41% dos recursos provêm da China, enquanto Brasil, Índia e Rússia contribuem com 18% cada. A África do Sul detém uma participação de 5%. A agência de classificação de risco visa desafiar a supremacia dos “Três Grandes” (Big Three), conforme apontado por Quiliconi e Kingah (2016: 249). Para o BRICS, o principal problema dessas agências de classificação é que elas frequentemente atendem aos interesses e objetivos de longo prazo de empresas do bloco do Norte, o que se mostra contraproducente. Ao criar um mercado único de títulos e facilitar os investimentos mútuos entre os países do BRICS, esse projeto busca tornar os títulos uma opção de investimento mais atraente, proporcionando a autoridades e investidores uma melhor compreensão dos riscos envolvidos (DeWet 2017).

Os Estados Unidos estão vendo sua hegemonia ser desafiada por uma dinâmica de poder global em transformação. No entanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido até que se forme um bloco de poder coeso. É por isso que vale a pena examinar divergências estratégicas entre os membros do BRICS, mesmo que a cooperação tenha prevalecido sobre as diferenças nacionais. A cooperação Sul-Sul segue a mesma lógica. A disputa territorial envolvendo China, Índia e Japão no Mar do Sul da China é um exemplo claro disso. Conflitos ao longo da fronteira sino-indiana, as preocupações da Índia com a predominância chinesa no Oceano Índico e as políticas da China que desencorajam investimentos chineses na economia indiana são fatores que podem obstaculizar o movimento de governança pós-hegemônica no Sul. Embora seja importante não ignorar a rivalidade de baixa intensidade pela hegemonia entre Venezuela, Brasil, Argentina e Chile, a América Latina não é tão conflituosa quanto a Ásia (Cooper 2016: 24; Cheru 2011: 47). Uma resolução do Conselho de Segurança da ONU condenando um suposto ataque químico na Síria foi recebida com silêncio pela China, apesar do veto russo, evidenciando as divergências entre os membros do BRICS. Contudo, durante a intervenção da OTAN na Líbia, a união das nações do BRICS em resistência ao domínio estadunidense e o intervencionismo do Norte ficou evidente. Em 17 de março de 2011, a África do Sul apoiou a Resolução 1973, que abriu caminho para a ação. Como os demais membros do BRICS se abstiveram, a OTAN pôde assumir a liderança. Membros do grupo BRICS começaram a manifestar sua desaprovação em relação ao papel da OTAN na ONU após a

decisão da organização, alguns meses mais tarde (DeConing 2015: 37). Além disso, houve consenso quanto ao direito do Irã de utilizar energia nuclear para fins pacíficos e à convicção de que apenas o diálogo poderia auxiliar na resolução do dilema nuclear iraniano.

Ademais, soma-se a essa convergência o apoio do BRICS à adesão da Palestina à ONU e à Rússia durante a crise na Ucrânia. É importante ressaltar que o apoio coletivo do BRICS à Síria ajudou a impedir uma intervenção militar de forças do Norte (Otero e Gürçan 2016; Duggan 2015). Foi um avanço significativo. Esta perspectiva crítica sugere que o BRICS pode formar uma aliança política lógica.

Conclusão

Juntamente com as deficiências estratégicas dos rivais do Sul e o declínio da hegemonia dos EUA, os esforços das nações do BRICS, tanto para desafiar a atual ordem hegemônica quanto para criar novas estruturas internacionais que façam frente às instituições hegemônicas lideradas pelos EUA, são vistos como fatores que contribuem para o conceito de pós-hegemonia. Órgãos de governança rivais, como o FMI e o Banco Mundial, são alvos da fundação do Banco de Desenvolvimento do BRICS. O documento discute a predominância do dólar americano no comércio internacional, sugere a criação de um fundo soberano que opere de forma independente e defende a criação de uma agência de classificação de risco de crédito. Além disso, o BRICS destaca que a ONU e o Fundo Monetário Internacional necessitam de reformas abrangentes.

Há claras evidências, em diversas áreas, de que os Estados Unidos estão perdendo sua dominância global. A hegemonia dos Estados Unidos na política internacional e na economia tem sido corroída à medida que o polo global de produção e exportação se desloca para o Sul. A dominância financeira dos EUA tem sido mais precária desde a crise financeira de 2008, que teve um impacto significativo na economia americana. O crescente fluxo de investimentos estrangeiros e empréstimos para o desenvolvimento provenientes das nações do BRICS em direção ao Sul Global tem contribuído para o declínio estadunidense. Houve um declínio acentuado no domínio econômico dos Estados Unidos, em parte devido à expansão da China e ao fato de os EUA terem agora o PIB per capita mais elevado. Em segundo lugar, embora os Estados Unidos ainda tenham a força militar mais significativa do mundo, sua capacidade de dissuadir outros países diminuiu drasticamente. A dissuasão militar dos Estados Unidos é insuficiente diante do comportamento

agressivo da Rússia na Ucrânia e da persistente resistência chinesa no Mar do Sul da China. Quando medidos em relação ao PIB, os gastos militares da Rússia são atualmente superiores aos dos Estados Unidos, e os dois países, juntos, representam uma ameaça formidável à hegemonia de Washington no comércio internacional de armas. Apesar de sua capacidade comprovada de influenciar as estruturas econômicas internacionais e criar uma ordem global mais pluralista, as nações do BRICS ainda deixam a desejar em termos de capacidade militar. Isso precisa ser reconhecido. Competência institucional e impacto cultural em escala mundial são o terceiro e quarto fatores que estão colocando a hegemonia global dos EUA à prova. A ascensão de novas instituições no Sul Global, um comprometimento enfraquecido à governança global e o declínio de instituições internacionais hegemônicas apontam para uma erosão gradual da autoridade institucional dos EUA, apesar do impacto significativo da cultura estadunidense sobre outras ao redor do mundo. Particularmente no contexto do NAFTA, a crise da soberania hegemônica manifesta-se de forma evidente. Na década de 1990, o NAFTA exemplificou o auge da integração ao capitalismo global. O presidente americano reconheceu isso, oficialmente, como um grande fracasso comercial em 2017. A supremacia institucional dos Estados Unidos sofre um revés significativo com o fracasso da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o surgimento de regionalismos pós-hegemônicos e latino-americanos, como a ALBA e a Unasul. O surgimento do regionalismo pós-hegemônico eurasiático – exemplificado pela União Econômica Euroasiática, pela Organização para Cooperação de Xangai, pela Organização do Tratado de Segurança Coletiva e pela Nova Rota da Seda da China – também reduziu consideravelmente a hegemonia dos EUA.

Portanto, o cenário criado pela crise financeira de 2008 e pelo enfraquecimento do controle hegemônico global é benéfico aos empreendimentos pós-hegemônicos. Há agora uma transição para a multipolaridade nas relações internacionais, principalmente devido ao declínio da hegemonia global dos EUA na sequência de grandes eventos históricos. Um exemplo da visão do Sul global em relação à multiploidização é a ascensão do BRICS como ator e arquiteto no sistema internacional pós-hegemônico, o que implica não apenas um aumento de influência, mas também uma reorganização fundamental da governança mundial. Estados notáveis do Sul, especialmente aqueles que integram a aliança BRICS, têm estado na vanguarda de um novo movimento pós-hegemônico no Sul global. Uma consequência importante dessa era pós-hegemônica é a transição de coalizões lideradas pelo Norte para coalizões Sul-Sul nas iniciativas de cooperação internacional. Por um lado, os países do BRICS estão trabalhando

ativamente para dismantelar sistemas de governança globais hegemônicos; por outro, estão buscando novas formas de governança global menos influenciadas pelos EUA. Indicadores das tentativas dos países do BRICS de alterar a atual estrutura de governança hegemônica incluem seu crescente engajamento e suas demandas por reformas dentro da Organização Mundial do Comércio, do Fundo Monetário Internacional e das Nações Unidas. Aspirações por soberania autônoma refletem-se na proposta de um banco de desenvolvimento alternativo e na contestação da hegemonia mundial do dólar americano. Sob a ótica da “faca de dois gumes” do BRICS, a multipolarização da governança global é, simultaneamente, um rearranjo deliberado e uma resposta reativa ao declínio da hegemonia. Apesar de se beneficiarem do declínio dos Estados Unidos, as nações do BRICS estão mais preocupadas em contribuir para o fim de instituições e normas hegemônicas.

Em última análise, a coesão do BRICS não decorre de uma identidade geopolítica comum entre seus membros, mas da convergência de seus objetivos estratégicos. Uma busca versátil, porém determinada, por uma soberania pós-hegemônica manifesta-se na estratégia de via dupla do grupo, que envolve colaborar com instituições hegemônicas, enquanto desenvolve, simultaneamente, mecanismos autônomos. Várias limitações impedem que os esforços do BRICS evoluam para um grupo historicamente unificado que desafie a hegemonia dos EUA, apesar de sua relevância geopolítica. O comércio Sul-Sul ainda está em seus estágios iniciais de desenvolvimento. Ele enfrenta desigualdades significativas, com diferentes perspectivas estratégicas sobre diversos problemas, o que contribui para a sua dependência contínua da economia dos EUA e para outras limitações.

Referências

- Aris, S. 2011. *Eurasian Regionalism – The Shanghai Cooperation*. Palgrave Macmillan.
- Armijo, L.E. 2007. “The BRICs countries (Brazil, Russia, India, and China) as analytical category: Mirage or insight?”. *Asian Perspective* 31 (4): 7–42. <https://doi.org/10.1353/apr.2007.0001>
- Ashford, E. e E. Cooper. 2023. “Yes, the world is multipolar, and that is not bad news for the United States”. *Foreign Policy*, 5 de outubro. <https://foreignpolicy.com/2023/10/05/usa-china-multipolar-bipolar-unipolar/>.
- Bagley, B.M. e M. Defort. 2015. *Decline of the U.S. Hegemony? A Challenge of ALBA and a New Latin American Integration of the 21st Century*.

Lexington Books.

- Bastanifar, I., K.H. Khan, e H. Koch. 2025. "Understanding BRICSIZATION through an economic geopolitical model". *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity* 11 (1): 100440. <https://doi.org/10.1016/j.joitmc.2024.100440>
- Brady, A. M. 2017. *China as a Polar Great Power*. Cambridge University Press.
- Brown, S.S. 2012. *The Future of US Global Power: Delusions of Decline*. Palgrave Macmillan.
- Butler, S. 2018. "Gemeinschaft as the lynchpin of multilateralism: World order and the challenge of multipolarity". *Irish Studies in International Affairs* 29 (1): 17–34. <https://doi.org/10.1353/isia.2018.0005>
- Buzan, Barry. 2025. "Tim Dunne wanted my and Mick Cox's take on the BRICS. Here's mine." *LinkedIn post*. https://www.linkedin.com/posts/barry-buzan-17324530b_tim-dunne-wanted-my-and-mick-coxs-take-on-activity-7324456756644925440-zrtm?utm_source=li_share&utm_content=feedcontent&utm_medium=g_dt_web&utm_campaign=copy
- Cheru, F. 2011. "South–South cooperation: What prospects for a new Bandung consensus?" In *South–South Cooperation: Africa on the Centre Stage*, organizado por R. Modi. Palgrave Macmillan.
- Christensen, S.F. e L. Xing. 2016. "The emerging powers and the emerging world order: Back to the future?" In *Emerging Societies: Global Responses*, organizado por S.F. Christensen e L. Xing. Palgrave Macmillan.
- Cochrane, L. e E. Zaidan. 2024. "Shifting global dynamics: An empirical analysis of BRICS+ expansion and its economic, trade, and military implications in the context of the G7". *Cogent Social Sciences* 10 (1): 2333422. <https://doi.org/10.1080/23311886.2024.2333422>
- Cooper, A.F. 2016. *The BRICS: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Cox, Michael. 2025. Comment on Barry Buzan, "Tim Dunne wanted my and Mick Cox's take on the BRICS. Here's mine." *LinkedIn*. https://www.linkedin.com/posts/barry-buzan-17324530b_tim-dunne-wanted-my-and-mick-coxs-take-on-activity-7324456756644925440-zrtm?utm_source=li_share&utm_content=feedcontent&utm_medium=g_dt_web&utm_campaign=copy
- Curran, E. 2016. "China's Marshall Plan". *Bloomberg*, 8 de agosto. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-08-07/china-s-marshall-plan>.

- DeConing, C. 2015. "BRICS and coexistence". In *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order*, organizado por C. DeConing, T. Mandrup, e L. Odgaard. Routledge.
- DeConing, C., T. Mandrup, e L. Odgaard. 2015. "Introduction". In *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order*, organizado por C. DeConing, T. Mandrup, e L. Odgaard. Routledge.
- DeLeon, E. e E.T. Boris. 2010. *The State of Society: Measuring Economic Success and Human Well-Being*. Urban Institute, NJ.
- DeWet, A.S. 2017. "BRICS keen on own rating agency". *IOL*, 10 de abril. https://www.iol.co.za/business-report/economy/brics-keen-on-own-rating-agency-8576544#google_vignette.
- Dodds, K. e R. Powell. 2013. "Polar geopolitics: New researchers on the polar regions". *The Polar Journal* 3 (1): 1–8. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2013.809920>
- Dutkiewicz, P., T. Casier, e J.A. Scholte. 2020. *Hegemony and World Order*. Routledge.
- Duggan, N. 2015. "BRICS and the evolution of a new agenda within global governance". In *The European Union and the BRICS*, organizado por M. Rewizorski. Springer.
- Edelman, M. 2021. "Hollowed out Heartland, USA: How capital sacrificed communities and paved the way for authoritarian populism". *Journal of Rural Studies* 82: 505–517. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2019.10.045>
- Efstathopoulos, C. 2016. "Reformist multipolarity and global trade governance in an era of systemic power redistribution". *Global Journal of Emerging Market Economies* 8 (1): 3–21. <https://doi.org/10.1177/0974910115613695>
- Fukuyama, F. 2013. "The decay of American political institutions". *The American Interest* 9 (3): 6–19.
- Geeraerts, G. 2011. "China, the EU, and the new multipolarity". *European Review* 19 (1): 57–67. <https://doi.org/10.1017/S1062798710000335>
- Garzón, J.F. 2017. "Multipolarity and the future of economic regionalism". *International Theory* 9 (1): 101–135. <https://doi.org/10.1017/S1752971916000191>
- Global Firepower (GFP). 2024. "Countries ranked by military strength". *Global Firepower Index*. Acesso em 6 mar. 2025. <https://www.globalfirepower.com/>.
- Golub, P.S. 2010. *Power, Profit and Prestige: A History of American Imperial*

Expansion. Pluto Press.

Greenaway-McGrevy, R. 2011. "Is GDP or GDI a better measure of output? A statistical approach". *BEA Working Papers*, fevereiro. <https://www.bea.gov/research/papers/2011/gdp-or-gdi-better-measure-output-statistical-approach>.

Griffin, R. 2024. "BRICS expansion could see more downstream oil investment: Analyst". *S&P Global*, 1 de fevereiro. <https://www.spglobal.com/commodity-insights/en/news-research/latest-news/crude-oil/020124-brics-expansion-could-see-more-downstream-oil-investment-analyst>.

Gu, J., R. Carey, A. Shankland, e A. Chenoy. 2016. "Introduction: International development, South-South cooperation and the rising powers". In *The BRICS in International Development*. Palgrave Macmillan.

Gürçan, E.C. 2019. *Multiploidization, South-South Cooperation and the Rise of Post-Hegemonic Governance*. Routledge.

Hopewell, K. 2021. "Trump & trade: The crisis in the multilateral trading system". *New Political Economy* 26 (2): 271–282. <https://doi.org/10.1080/13563467.2020.1841135>

Hopewell, K. 2016. *Breaking the WTO: How Emerging Powers Disrupted the Neoliberal Project*. Stanford University Press.

Ivanova, M.N. 2019. "Inequality, financialization, and the US current account deficit". *Industrial and Corporate Change* 28 (4): 707–724. <https://doi.org/10.1093/icc/dtzo05>

International Monetary Fund. 2022. World Economic Outlook Database.

Jacobs, L.M. e R. Van Rossem 2014. "The BRIC phantom: A comparative analysis of the BRICs as a category of rising powers". *Journal of Policy Modeling* 36 (S1): S47–S66. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2013.10.008>

Juncal, S.E. 2018. "The BRICS bloc: An instrument for the development of emerging countries?". *Journal of Critical Economics* 25: 105–120.

Kiely, R. 2015. *The BRICs, US 'Decline' and Global Transformations*. Palgrave Macmillan.

Lawn, P. 2007. "What value is Gross Domestic Product as a macroeconomic indicator of national income, well-being, and environmental stress?". *International Journal of Ecological Economics & Statistics* 8 (7): 22–43.

Liang, X., N. Tian, D. Lopes da Silva, L. Scarazzato, Z. Karim, and J. Guiberteau Ricard. 2025. *Trends in World Military Expenditure, 2024*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). <https://>

doi.org/10.55163/AVEC8366

- MacDonald, S.B. e J. Lemco. 2011. *Asia's Rise in the 21st Century*. Praeger.
- McClory, J. 2019. "The Soft Power 30: A Global Ranking of Soft Power". *Portland Communications and USC Center on Public Diplomacy*. <https://portland-communications.com/wp-content/uploads/2024/10/The-Soft-Power-30-Report-2019-1.pdf>.
- Milberg, W. e D. Winkler. 2009. Financialization and the dynamics of offshoring in the US. *SCEPA Working Paper 2009-5*. Schwartz Center for Economic Policy Analysis (SCEPA).
- Mir Hosseini, S.M., A. R. Emami, e F. Zare. 2021. "The United States: the position and power of the hegemon". *American Strategic Studies* 1 (2): 63–91. <https://doi.org/10.27834743/ASS.2018.1026>
- Moch, E. 2024. "The economic and geopolitical significance of the BRICS nations: A comparative analysis of their global influence in the 21st century". *East African Journal of Business and Economics* 7 (2): 86–100. <https://doi.org/10.37284/eajbe.7.2.2310>
- Muhr, T. 2013. *Counter-Globalization and Socialism in the 21st Century: The Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America*. Routledge.
- Murray, D. 2012. Introduction. In *Multipolarity in the 21st Century: A New World Order*, organizado por D. Murray and D. Brown. Routledge.
- Murray, D. e D. Brown. 2012. *Multipolarity in the 21st Century: A New World Order*. Routledge.
- Murray, R.W. 2012. "Arctic politics in the emerging multipolar system: Challenges and consequences". *The Polar Journal* 2 (1): 7–20. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2012.679554>
- Noroozi, H. 2024. "New Development Bank of BRICS; Contemplation on institutional rationality and functional attractiveness". *Journal of Countries Studies* 2 (2): 299–329. <https://doi.org/10.22059/jcountst.2024.371704.1110>
- Otero, G. e E.C. Gürcan. 2016. "The Arab Spring and the Syrian refugee crisis". *The Monitor*, Canadian Center for Policy Alternatives, 225: 16.
- Quiliconi, C. e S. Kingah. 2016. "Conclusions: Leadership of the BRICS and implications for the European Union". In *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*, organizado por C. Quiliconi e S. Kingah. Springer.
- Quiliconi, C., S. Zwartjes, and G. Papagnau. 2016. "BRICS: Leadership in the making". In *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*, organizado por C. Quiliconi e S. Kingah. Springer.

- Safiuddin, M. 2021. Management & control of economic power. *Insights into Economics and Management* 12.
- Shaw, T.M., A.F. Cooper. e G.T. Chin. 2009. "Emerging powers and Africa: Implications for/from global governance?". *Politikon* 36 (1): 27-44. <https://doi.org/10.1080/02589340903155385>
- Shen, S. 2016. "How China's 'Belt and Road' compares to the Marshall Plan". *The Diplomat*, 6 de fevereiro. <http://thediplomat.com/2016/02/how-chinas-belt-and-road-compares-to-the-marshall-plan/>.
- Singh, R. 2012. "The United States: The eagle untamed". In *Multipolarity in the 21st Century: A New World Order*, organizado por D. Murray e D. Brown. Routledge.
- Song, W. 2016. *China's Approach to Central Asia: The Shanghai Co-operation Organization*. Routledge.
- Stuenkel, O. 2015. *The BRICS and the Future of Global Order*. Lexington Books.
- Stuenkel, O. 2016. *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*. Polity Press.
- Tiezzi, S. 2014. "The new Silk Road: China's Marshall Plan?". *The Diplomat*, 6 de novembro. <http://thediplomat.com/2014/11/the-new-silk-road-chinas-marshall-plan/>.
- UPI. 2016. "World's top 5 arms exporters". *UPI*, 6 de fevereiro. http://www.upi.com/News_Photos/Features/Worlds-Top-5-arms-exporters/3105/.
- US Department of Defense. 2017. "Defense innovation maintains military overmatch against adversaries". *U.S. Department of Defense*, 6 de fevereiro. <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1172099/defense-innovation-maintains-military-overmatch-against-adversaries/>.
- World Bank. s.d.a. "GDP (Current US\$)." *World Development Indicators*. Acesso em 20 fev. 2025. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.
- World Bank. s.d.b. "Research and Development Expenditure (% of GDP)." *World Development Indicators*. Acesso em 20 fev. 2025. <https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>.
- World Bank. s.d.c. "High-Technology Exports (% of Manufactured Exports)." *World Development Indicators*. Acesso em 20 jul. 2026. <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MF.ZS>.
- World Bank. s.d.d. "High-Technology Exports (Current US\$)." *World Development Indicators*. Acesso em 20 fev. 2025. <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.CD>.

World Bank. s.d.e. “ICT Goods Exports (% of Total Goods Exports).” *World Development Indicators*. Accessed Feb 20, 2025. <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.ICTG.ZS.UN>.

World Economic Forum. 2025. BRICS summit and the geopolitics of the bloc. Acesso em 29 abr. 2025. https://www.weforum.org/stories/2024/11/brics-summit-geopolitics-bloc-international/?utm_source=chatgpt.com.

RESUMO

À medida que a governança global transita de uma unipolaridade liderada pelos Estados Unidos para uma configuração multipolar, os países do BRICS — Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul — assumem um papel de destaque. Este estudo investiga o fenômeno da “multiploidização”, enfatizando a descentralização do controle institucional, a diversificação de padrões e o empoderamento econômico além dos centros tradicionais. A análise recorre a marcos geopolítico-econômicos para examinar a influência do BRICS nos domínios institucional-cultural, militar e econômico, destacando estratégias voltadas à contestação das hegemonias existentes e ao preenchimento de vácuos deixados pela retração ocidental. Por meio da desdolarização e da inovação institucional (como o Novo Banco de Desenvolvimento), o BRICS promove uma ordem pluralista, inclusiva e pós-hegemônica, sinalizando uma transição histórica significativa rumo a uma distribuição mais equitativa do poder global, apesar das disparidades internas.

PALAVRAS-CHAVE

BRICS, Sul Global, Multiploidização.

Recebido em 18 de junho de 2025

Aprovado em 23 de maio de 2026

Traduzido por Maria Manoela Ribeiro Spolavori

O BRICS NO SUDESTE ASIÁTICO: UMA PERSPECTIVA LIBERAL

Brice Tseen Fu Lee¹

Juan Pablo Sims²

Yun-Tso Lee³

Introdução

A expansão do BRICS para o Sudeste Asiático marca um importante avanço para a governança econômica global, abrindo novos canais para a cooperação econômica e o engajamento multilateral. A adesão plena da Indonésia, juntamente com a Tailândia, Vietnã e Malásia como nações parceiras, sinaliza uma mudança na orientação econômica da região em direção a parcerias diversificadas, para além das estruturas financeiras tradicionais lideradas pelo Ocidente (Norman 2024; Strangio 2025; Lee, Sims, et al. 2025). Sob uma ótica liberal, o BRICS fortalece a estabilidade regional e a prosperidade ao promover comércio, investimento e fluxos financeiros, fortalecer relações institucionais e defender reformas na governança global que beneficiem as economias do Sudeste Asiático (Lee e Sims 2024a; Y. Lissovolik e Vinokurov 2019).

Este artigo baseia-se no liberalismo institucional, que concebe as instituições internacionais como mecanismos que facilitam a cooperação ao reduzir incertezas, diminuir os custos de transação, ampliar fluxos de informação e criar expectativas de interações recorrentes (R. Keohane e Nye 1977; R. O. Keohane 1984; Ikenberry 2011; R. Keohane 1984). Sob essa perspectiva, o BRICS pode ser compreendido como uma plataforma institucional por meio da qual Estados do Sudeste Asiático diversificam

¹ Fudan University, Xangai, China e Universiti Malaya, Kuala Lumpur, Malásia. E-mail: briceleetseenfu@gmail.com. ORCID: 0000-0001-9763-0700.

² Universidad del Desarrollo, Santiago, Chile. E-mail: jsims@udd.cl. ORCID: 0000-0002-9772-5563.

³ Universidad del Desarrollo, Santiago, Chile. E-mail: ylee@udd.cl.

parcerias, aprofundam a interdependência econômica e buscam maior representação na governança econômica global. O liberalismo é útil nesse caso porque explica por que Estados podem buscar instituições adicionais em vez de depender somente de relações de poder bilaterais. Para Estados do Sudeste Asiático, o BRICS oferece outro espaço diplomático e econômico onde podem engajar não apenas com a China, mas também com Índia, Brasil, Rússia, África do Sul e outras economias emergentes. Esse contexto institucional mais amplo pode aumentar a capacidade de negociação, reduzir a dependência de um único parceiro e criar mais oportunidades para cooperação em comércio, finanças, infraestrutura e desenvolvimento.

Crescimento econômico e interdependência são conhecidos há muito tempo como forças estabilizadoras nas relações internacionais, reduzindo a probabilidade de conflito e promovendo o crescimento mútuo por meio do comércio e investimento (R. Keohane e Nye 1977; Que et al. 2020). O BRICS, enquanto bloco econômico emergente, aprofundou a integração do Sudeste Asiático em uma rede econômica global mais ampla ao facilitar fluxos de capitais e fortalecer investimentos transfronteiriços. O crescente volume de comércio entre economias do BRICS e Estados da ASEAN reflete essa tendência, com a China e a Índia desempenhando papéis de destaque na ampliação do acesso ao mercado para as exportações do Sudeste Asiático (Armijo e Roberts 2014). A presença do Brasil e da África do Sul diversifica ainda mais as relações comerciais, oferecendo fontes alternativas de matérias-primas e ampliando os mercados consumidores para produtos do Sudeste Asiático (Armijo e Roberts 2014; Dergachev 2021). A decisão da Indonésia de se tornar membro pleno do BRICS reforça sua estratégia de diversificação econômica, garantindo acesso a novas fontes de investimento e reduzindo a dependência de uma única potência econômica (Strangio 2025; Lee, Kornphetcharat, et al. 2025). A participação da Tailândia, Vietnã e Malásia como nações parceiras sinaliza seu interesse no BRICS como uma plataforma complementar para cooperação econômica (Norman 2024).

O desenvolvimento institucional do BRICS proporciona canais de financiamento adicionais para as nações do Sudeste Asiático, particularmente por meio do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) (Callaghan e Hubbard 2016; Mazenda e Ncwadi 2016). Essas instituições oferecem mecanismos de financiamento que diferem das práticas de concessão condicional de instituições tradicionais de Bretton Woods, permitindo maior flexibilidade na implementação de políticas econômicas. O NBD, em particular, se alinha com as metas de desenvolvimento dos Estados do Sudeste Asiático ao financiar projetos de larga escala de infraestrutura em transporte, energia e conectividade digital (NDB, n.d.b). À medida que as economias do Sudeste Asiático buscam

ampliar a integração econômica, os crescentes vínculos institucionais entre o BRICS e o Sudeste Asiático contribuem para um cenário financeiro mais resiliente. A expansão do Arranjo Contingente de Reservas do BRICS fortalece ainda mais a estabilidade financeira ao fornecer suporte de liquidez aos membros e potenciais nações parceiras durante períodos de volatilidade econômica (Mazenda e Ncwadi 2016). O engajamento institucional entre os Estados-membros do BRICS e as estruturas lideradas pela ASEAN, como a Parceria Econômica Regional Abrangente e a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico, facilita políticas coordenadas e fortalece a governança econômica (Guo 2021; Park et al. 2021). Essas conexões refletem um compromisso compartilhado na promoção do desenvolvimento econômico inclusivo e sustentável.

A cooperação multilateral é também um princípio fundamental do BRICS, e sua expansão para o Sudeste Asiático reforça o papel da região na formulação de reformas da governança global (Duggan et al. 2022; Creutz 2023a). A inclusão da Indonésia, Tailândia, Vietnã e Malásia no BRICS amplia sua influência coletiva nas instituições internacionais, particularmente na defesa de uma maior representação das economias emergentes nos processos decisórios. O BRICS tem reiteradamente defendido reformas no FMI e no Banco Mundial para melhor refletir as realidades econômicas contemporâneas, especialmente por meio de maior representação de mercados emergentes e países em desenvolvimento, uma vez que esta posição se alinha amplamente às preocupações de longa data do Leste Asiático quanto à governança desigual da arquitetura financeira internacional, embora Estados do Sudeste Asiático não abordem necessariamente esta agenda somente por meio do BRICS (Bond 2020; Lee e Sims 2024b; Mielniczuk 2013; Ayodele 2025). Por meio do BRICS, as economias do Sudeste Asiático obtêm acesso a canais de diplomacia que amplificam sua voz em negociações comerciais globais e na formulação de políticas econômicas (Lee e Sims 2024a). O compromisso do bloco com a cooperação Sul-Sul também cria um espaço para intercâmbios em tecnologia, investimento e políticas de desenvolvimento.

À medida que o BRICS continua a expandir seu alcance, é provável que seu papel no Sudeste Asiático ganhe mais importância. O potencial econômico impulsionado pelo BRICS pode proporcionar novas oportunidades de comércio e investimentos para a região, ao passo que o engajamento institucional fortalece a estabilidade financeira e a cooperação para o desenvolvimento (Bryndin 2022). A colaboração multilateral no BRICS pode ampliar a influência diplomática das nações do Sudeste Asiático na formulação da governança econômica global. A adesão plena da Indonésia e a participação da Tailândia, Vietnã e Malásia como nações parceiras ressaltam o

reconhecimento, por parte da região, do BRICS como uma plataforma valiosa para o crescimento econômico, o desenvolvimento institucional e a reforma da governança global (Hooijmaaijers 2021; Strangio 2025). Através de seu engajamento com o BRICS, o Sudeste Asiático fortalece sua posição em um cenário econômico cada vez mais multipolar, assegurando desenvolvimento e prosperidade contínuos e permitindo que Estados adotem melhores estratégias de proteção em uma era de multipolaridade (Sims e Lee 2025; Kuik 2016, 2021).

Este artigo questiona, portanto: como o engajamento com o BRICS amplia as opções econômicas e institucionais disponíveis aos Estados do Sudeste Asiático e quais oportunidades e limitações isso gera para a autonomia, coesão e papel da ASEAN na governança global?

O papel econômico do BRICS no Sudeste Asiático

À medida que a Indonésia assume adesão plena ao BRICS e a Tailândia, o Vietnã e a Malásia se juntam como nações parceiras, sua participação destaca o atrativo econômico do BRICS como uma plataforma alternativa ou complementar para o crescimento regional. Ao contrário de algumas estruturas econômicas lideradas pelo Ocidente que impõem condicionalidades ou medidas de austeridade à cooperação econômica, o BRICS se apresenta como uma alternativa mais flexível e voltada para o desenvolvimento, alinhando-se às aspirações das nações do Sudeste Asiático por maior autonomia na formulação de políticas econômicas (Lee e Sims 2024a; Abdenur 2014; Petras e Brill 1986; Frangakis 2015). Embora a presença do BRICS no Sudeste Asiático seja frequentemente vista como um contrapeso às instituições ocidentais, seu real impacto econômico depende do grau em que fomenta o comércio, investimentos, desenvolvimento de infraestrutura e inovação tecnológica (Mazenda e Ncwadi 2016; Kutu e Ngalawa 2017; Y. D. Lissovolik 2023). O crescente e potencial impacto econômico entre as nações do BRICS e do Sudeste Asiático suscita questões relevantes a respeito dos benefícios e riscos potenciais associados a um maior engajamento.

Comércio e Fluxos de Investimentos: o BRICS como um Parceiro Econômico para o Sudeste Asiático

Nos últimos anos, o comércio entre as nações do BRICS e os Estados do Sudeste Asiático cresceu consideravelmente, com a China e a Índia

desempenhando papéis dominantes no estabelecimento dos fluxos comerciais da região. A China tem sido o principal parceiro comercial da ASEAN há mais de uma década, com um comércio bilateral superior a US\$975 bilhões em 2022, um valor que ultrapassa o comércio da ASEAN com a União Europeia e os Estados Unidos (ASEAN Stats 2023; L. Chen et al. 2024). A Índia, apesar de ser um ator de menor porte em termos de volume comercial absoluto, fortaleceu seus laços econômicos com o Sudeste Asiático por meio do acordo de Parceria Econômica Regional Abrangente e diversos pactos comerciais bilaterais (Yoo e Kim 2016; Banik e Kim 2024). Brasil, Rússia e África do Sul contribuem para o comércio do Sudeste Asiático ao fornecerem commodities, recursos energéticos e matérias-primas, diversificando as fontes de importação da ASEAN (ASEAN Stats 2023; Korolev 2024; Silva Araújo et al. 2025).

Os Estados-membros do BRICS também aumentaram seus investimentos diretos externos no Sudeste Asiático, particularmente nos setores de manufatura, de energia e economia digital (ASEAN Stats s.d.). Os investimentos chineses no âmbito da Iniciativa Cinturão e Rota transformaram a infraestrutura da região, enquanto empresas indianas concentraram-se em serviços de TI, setor farmacêutico e startups em mercados como o Vietnã e a Indonésia (ASEAN Stats s.d.; Gong 2019; Sims et al. 2023; Lee et al. 2026). Os laços crescentes do agronegócio brasileiro com o Sudeste Asiático, especialmente nas importações de óleo de palma e exportações de soja, sinalizam uma relação comercial em expansão (ASEAN Stats 2023). Embora menos expressivos, os investimentos russos concentram-se em projetos de defesa, energia e mineração, particularmente no Vietnã e na Tailândia (ASEAN Stats s.d.).

O volume crescente de comércio e fluxos financeiros entre o BRICS e as nações da ASEAN ressalta o potencial para o Sudeste Asiático aproveitar o BRICS como um parceiro econômico alternativo. Sob uma perspectiva liberal, essas relações comerciais e de investimento são importantes porque a interdependência econômica pode criar incentivos para cooperação contínua, coordenação de políticas e engajamento institucional (R. Keohane e Nye 1977). Contudo, surgiram preocupações quanto ao grau de dependência econômica em relação à China (Lau e Po Lee 2008; Ting 2016). Embora o BRICS promova uma economia global multipolar, suas assimetrias econômicas internas, nas quais a China detém a maior parcela de trocas comerciais do BRICS, levantam questionamentos sobre se o BRICS fomenta uma multipolaridade genuína ou se serve apenas como uma extensão do alcance econômico chinês.

Para além disso, alguns críticos argumentam que, embora os investimentos de Estados-membros do BRICS contribuam para o crescimento econômico, eles, com frequência, carecem de padrões de

governança, transparência e medidas de proteção ambiental exigidos por instituições ocidentais (Li 2019; Hooijmaaijers 2021). Em comparação com instituições financeiras de desenvolvimento lideradas pelo Ocidente, o Novo Banco de Desenvolvimento oferece um modelo de financiamento menos intrusivo centrado no protagonismo do mutuário, nas prioridades nacionais de desenvolvimento e na utilização dos sistemas do país (NDB s.d.b). Isso significa que os empréstimos do NBD são, em geral, menos associados a condicionalidades de política macroeconômica do que os empréstimos no estilo do FMI ou do Banco Mundial, embora o Banco ainda mantenha medidas de proteção sociais e ambientais para seus projetos (Güngen 2023; Wang 2019; Cooper 2017; Biglaiser e McGauvran 2022; Cormier e Manger 2022; NDB s.d.b). Isso levanta preocupações sobre se as economias da ASEAN se beneficiam do engajamento com o BRICS de maneira verdadeiramente sustentável ou se correm o risco de uma dependência excessiva do capital do BRICS, sem abordar as lacunas regulatórias.

Desenvolvimento de Infraestrutura: O Papel do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e Iniciativa Cinturão e Rota (BRI) na ASEAN

O financiamento de infraestrutura é um dos instrumentos dos Estados-membros do BRICS de engajamento econômico com o Sudeste Asiático. Embora não seja uma instituição do BRICS, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, sigla em inglês) é liderado pela China e atua como um importante financiador de projetos de infraestrutura no Sudeste Asiático (Callaghan e Hubbard 2016; Cammack 2020; Creutz 2023b). Desde sua fundação, o AIIB financiou mais de US\$5 bilhões em projetos de infraestrutura na ASEAN, com investimentos voltados para sistemas de transporte, energia e gestão de recursos hídricos (AIIB, s.d.). A ênfase do AIIB em infraestrutura se alinha com o Master Plan on ASEAN Connectivity 2025, que busca melhorar a conectividade regional e reduzir as lacunas de infraestrutura. É importante perceber que o AIIB não é incluído aqui como um mecanismo formal do BRICS, mas como parte de um ecossistema de financiamento mais amplo, centrado na China, que molda como a presença econômica do BRICS é percebida no Sudeste Asiático. De uma perspectiva liberal institucionalista, isso é importante porque as instituições podem situar relações assimétricas dentro de contextos mais amplos de interação recorrente, negociação e barganha. O BRICS, portanto, oferece aos países

do Sudeste Asiático mais um fórum multilateral para lidar com a influência econômica chinesa, em vez de basear-se apenas em negociações bilaterais relativas ao financiamento de infraestrutura.

O Novo Banco de Desenvolvimento, fundado por membros do BRICS, tem tido um papel mais limitado no Sudeste Asiático em comparação com o AIIB, mas ampliou seu escopo de financiamento após a inclusão de novos membros (Ocran 2024). O ingresso da Indonésia nos BRICS abre caminho para melhores condições de financiamento do NDB, o que poderia complementar o impulso de infraestrutura da Indonésia, particularmente em iniciativas de energia renovável e cidades inteligentes. Além disso, é importante notar que qualquer membro da ONU pode solicitar financiamento do NBD, contudo os Estados-membros do BRICS possuem direito a voto, tornando-o mais vantajoso para a Indonésia. O NBD fornece empréstimos com condicionalidades menos rigorosas em comparação ao Banco Mundial ou ao FMI, o que atrai governos que buscam maior controle sobre as políticas econômicas. Em termos do liberalismo institucional, o NBD ilustra como novas instituições multilaterais podem ampliar o leque de cooperação disponível para Estados em desenvolvimento, mesmo quando as instituições seguem sendo moldadas por assimetrias entre seus membros (R. O. Keohane 1984; Wang 2019; Cooper 2017).

Por outro lado, a Iniciativa Cinturão e Rota (BRI, sigla em inglês) continua sendo o projeto de infraestrutura com maior visibilidade da região. Os investimentos da BRI em portos, rodovias e ferrovias transformaram as redes logísticas no Sudeste Asiático, com grandes projetos que incluem a Ferrovia de Alta Velocidade Jacarta-Bandung na Indonésia, o Link Ferroviário da Costa Leste na Malásia e portos de águas profundas no Mianmar e no Vietnã (Purba e Purba 2020; Jaipragas 2019; Huyen e Thang 2020). Embora os projetos da BRI tenham acelerado o crescimento econômico, criado empregos e melhorado a qualidade da infraestrutura, eles também vêm sendo criticados por seus termos de empréstimo pouco transparentes, riscos de sustentabilidade da dívida e dependência política. Isso é significativo porque a BRI não é institucionalmente um projeto do BRICS. No entanto, é relevante porque a posição dominante da China no BRICS permite que sua diplomacia de infraestrutura mais ampla influencie a percepção dos países do Sudeste Asiático a respeito do financiamento ao desenvolvimento vinculado ao bloco. O liberalismo institucional ajuda a explicar por que isso é significativo: o BRICS oferece outro fórum onde Estados do Sudeste Asiático podem engajar com a China dentro de um ambiente institucional mais amplo, comparar opções de financiamento e preservar maior autonomia nas negociações.

Sob uma ótica liberal institucionalista, o BRICS é relevante por

fornecer mais um ambiente multilateral por meio do qual Estados do Sudeste Asiático podem interagir com as principais economias emergentes, incluindo China, Índia, Brasil, Rússia e África do Sul. O liberalismo destaca o papel das instituições na redução da dependência de relações de poder bilaterais, na criação de interações recorrentes e na ampliação das oportunidades de cooperação. Isso é especialmente importante em relação à China, dado seu papel no AIIB e na BRI, contudo, o valor do BRICS não se limita apenas ao país. Em vez de negociar financiamento de infraestrutura apenas via canais diretos com Pequim, os Estados da ASEAN podem utilizar fóruns relacionados ao BRICS para inserir a China em um ambiente institucional mais amplo envolvendo outras economias emergentes. Esse ambiente mais amplo pode ajudá-los a comparar opções de financiamento, atrair parceiros alternativos, facilitar o comércio e preservar maior autonomia de políticas. Como resultado, um maior engajamento com o BRICS pode criar, indiretamente, caminhos para o estabelecimento de laços econômicos e institucionais mais profundos com a China, ao mesmo tempo em que amplia o engajamento da ASEAN com outras grandes economias do Sul Global.

Economia Digital e Inovação: O futuro da Cooperação Tecnológica entre BRICS e ASEAN

Para além do comércio tradicional e infraestrutura, os BRICS têm ampliado seu engajamento com o Sudeste Asiático nas áreas de economia digital, transferência de tecnologia e ecossistemas de inovação. A *China-ASEAN Digital Silk Road* facilitou a cooperação em tecnologia 5G, *e-commerce* e inteligência artificial, com gigantes chinesas da tecnologia como Huawei e Alibaba investindo em infraestrutura de nuvem na região (Huadong 2018; Hussain et al. 2024). A Rota da Seda Digital é relevante neste contexto, pois o papel central da China no BRICS permite que sua diplomacia de infraestrutura digital molde as percepções do Sudeste Asiático sobre a cooperação tecnológica associada ao bloco. A especialização indiana em TI e software também a posicionou como um parceiro digital fundamental para a ASEAN, com empresas indianas contribuindo para a expansão de fintechs, cibersegurança e pagamentos digitais na Indonésia e no Vietnã (Arora et al. 2001).

O papel das economias do BRICS em cidades inteligentes e na governança digital também vem crescendo, com a China e a Índia especialmente ativas no desenvolvimento urbano impulsionado pela tecnologia, em serviços digitais e na cooperação em inovação (Crumpton et al. 2021; Kusumastuti e

Rouli 2021). O financiamento do NBD a projetos de infraestrutura digital pode potencialmente visar a melhoria da conectividade, governança eletrônica e inclusão digital, particularmente em áreas rurais e desatendidas (NDB 2026, s.d.a). Apesar desses avanços, as nações do Sudeste Asiático devem conduzir sua cooperação digital com o BRICS com cautela, tendo em vista que a integração tecnológica pode aumentar riscos de cibersegurança, preocupações com a soberania de dados e problemas de propriedade intelectual. As tensões geopolíticas em torno da dominância tecnológica da China e preocupações com a vigilância digital levaram algumas nações da ASEAN a diversificar suas parcerias digitais, equilibrando o envolvimento do BRICS com colaborações com Japão, Coreia do Sul e Estados Unidos. Embora as economias do BRICS, em particular China e Índia, ofereçam soluções de infraestrutura digital acessíveis, permanecem dúvidas sobre padrões tecnológicos, leis regulatórias e governança digital. As nações da ASEAN devem avaliar se o engajamento tecnológico apoiado pelo BRICS fomenta uma verdadeira capacidade de inovação ou reforça a dependência digital em relação a alguns poucos atores dominantes dentro do bloco.

O *Digital Economy Framework Agreement* (DEFA) da ASEAN é importante nesse contexto, pois fornece uma resposta institucional regional ao engajamento digital externo (DEFA 2023; Lee, Dinh, et al. 2025). De uma perspectiva liberal-institucional, o DEFA mostra como a ASEAN pode usar regras, diretrizes e coordenação regional para gerir a cooperação digital com as economias do BRICS, ao mesmo tempo que preserva sua autonomia regulatória. Ao desenvolver abordagens comuns para comércio digital, cibersegurança, interoperabilidade e inclusão digital, a ASEAN pode engajar-se com a China, Índia e outras economias do BRICS sem se tornar dependente de qualquer fornecedor externo específico. Nesse sentido, o DEFA fortalece a capacidade da ASEAN de se beneficiar de infraestruturas digitais relacionadas ao BRICS, enquanto garante que a transformação digital permaneça ancorada em uma governança liderada pela ASEAN e não no domínio tecnológico externo.

O BRICS e o Multilateralismo no Sudeste Asiático

A ASEAN, historicamente caracterizada por seu princípio de não interferência e tomada de decisão baseada em consenso, tem engajado principalmente com instituições financeiras e estruturas econômicas lideradas pelo Ocidente, pelo Leste Asiático e pela própria ASEAN (Ramcharan 2000). O papel crescente do BRICS apresenta oportunidades e desafios à estrutura

institucional da ASEAN, normas diplomáticas e estratégias de governança global. O liberalismo institucional ajuda a explicar por que os Estados da ASEAN podem valorizar o BRICS não apenas como um contrapeso às instituições Ocidentais, mas como uma arena institucional adicional que pode ampliar as opções de negociação ao mesmo tempo que preserva seu engajamento com estruturas regionais existentes (Ikenberry 2011; R. Keohane 1984; Acharya 2004). Embora o BRICS ofereça um caminho multilateral alternativo que se alinha com as aspirações dos Estados do Sudeste Asiático de maior representação nas instituições internacionais, sua compatibilidade com mecanismos liderados pela ASEAN permanece um debate (Suoneto e Lee 2024; Lee, Sims, et al. 2025). Defensores argumentam que o BRICS fortalece a autonomia estratégica da ASEAN e seu poder de barganha nas instituições globais, enquanto críticos alertam que as assimetrias econômicas e políticas do BRICS, em especial o papel dominante da China, podem perturbar o equilíbrio interno da ASEAN e sua abordagem diplomática de longa data (Suoneto e Lee 2024; Norman 2024; Strangio 2025).

É por isso que o BRICS é importante para o multilateralismo do Sudeste Asiático. O liberalismo institucional destaca que as instituições podem reduzir incertezas, criar interações contínuas, ampliar acesso diplomático e oferecer a potências menores e médias mais canais de negociação com Estados maiores. O BRICS pode, portanto, ser compreendido como uma plataforma suplementar que permite o engajamento de Estados do Sudeste Asiático com a China, Índia, Brasil e as outras principais economias emergentes em um ambiente institucional mais amplo, e não via relações bilaterais isoladas. Nesse sentido, o BRICS apoia uma visão liberal de multilateralismo ao ampliar o número de fóruns por meio dos quais cooperação, negociações e coordenação de políticas podem acontecer.

Colaboração com a ASEAN: o BRICS e o Modelo de Multilateralismo da ASEAN

O multilateralismo da ASEAN fundamenta-se nos princípios de não intervenção, soberania e tomada de decisão baseada em consenso. Esse modelo permitiu à ASEAN manter a estabilidade e evitar confrontações diretas entre Estados-membros (Ramcharan 2000). Contudo, também tem sido criticado por limitar a tomada de decisão rápida, atrasar a implementação de políticas e impedir uma integração institucional robusta (Jones 2010). O BRICS, por outro lado, promove uma forma de cooperação mais flexível, conduzida pelos Estados, na qual engajamentos econômicos e parcerias estratégicas

são frequentemente definidos por interesses nacionais, em vez de mandatos institucionais (Hooijmaaijers 2021; Lee e Sims 2024a; Y. D. Lissovolik 2023; Armijo e Roberts 2014). O BRICS, portanto, não se enquadra no modelo multilateral da ASEAN. Sua ênfase na soberania e na não intervenção alinha-se às tradições diplomáticas da ASEAN, mas sua preferência por engajamento flexível, conduzido pelos Estados, pode enfraquecer o papel coletivo da ASEAN se a cooperação ocorrer principalmente por meio de canais bilaterais e não de mecanismos liderados pela ASEAN.

Por um lado, o BRICS parece amplamente compatível com o princípio de não intervenção da ASEAN. Seu modelo de financiamento para desenvolvimento, particularmente através do Novo Banco de Desenvolvimento, é frequentemente apresentado como menos oneroso em condicionalidades do que os empréstimos no estilo do FMI ou Banco Mundial, especialmente em relação a reformas macroeconômicas, governança, direitos humanos e padrões ambientais (Chew 1994; Rodan 2009; Ikenberry 2011; Biglaiser e McGauvran 2022; Cormier e Manger 2022). Essa abordagem de não intervenção alinha-se com a preferência da ASEAN pela soberania na tomada de decisões, tornando os Estados do BRICS parceiros ou alternativas atraentes para os Estados do Sudeste Asiático que buscam autonomia financeira.

No entanto, céticos argumentam que as dinâmicas internas de poder do BRICS, particularmente o predomínio político e econômico da China, podem desafiar a independência diplomática da ASEAN (Castro 2017; Lee, Bettani, Sims, et al. 2024; Lee, Bettani, e Sims 2024; Lukin e Xuesong 2019). Embora o BRICS não imponha intervenções políticas diretas, sua influência econômica, padrões de investimento e considerações securitárias podem indiretamente moldar as políticas dos membros da ASEAN. Se o engajamento do BRICS no Sudeste Asiático atender principalmente aos interesses econômicos chineses, em detrimento da tomada de decisão coletiva, poderá gerar tensões no modelo multilateral da ASEAN (Beeson e Zeng 2018; Lukin e Xuesong 2019).

Além disso, o processo institucionalizado da ASEAN de tomada de decisão baseado em consenso pode não se alinhar facilmente ao modelo de cooperação mais flexível e informal do BRICS. O BRICS opera formalmente por consenso, porém sua estrutura institucional flexível permite que membros busquem arranjos bilaterais e minilaterais fora da estrutura coletiva do bloco. Isso suscita questões sobre se a ASEAN, enquanto uma entidade coletiva, consegue negociar efetivamente com o BRICS ou se os Estados-membros da ASEAN irão interagir com o BRICS separadamente, em termos bilaterais, o que poderia enfraquecer a coesão da ASEAN.

Em última análise, a questão fundamental não é se o BRICS é compatível com a norma de não intervenção da ASEAN. Em grande medida,

é compatível. A questão mais profunda é se o engajamento com o BRICS fortalece a capacidade de barganha coletiva da ASEAN ou encoraja relações bilaterais fragmentadas entre Estados individuais do Sudeste Asiático e as maiores potências do BRICS, especialmente a China.

Sinergias Institucionais: os Mecanismos liderados pelo BRICS e pela ASEAN

O BRICS e a ASEAN interagem por meio de diversas plataformas regionais sobrepostas que criam oportunidades para articulação institucional, coordenação comercial e cooperação econômica. Elas incluem a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, sigla em inglês), a ASEAN+3 e a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, sigla em inglês) (ASEAN 2021; Soesastro 1995; Armstrong e Drysdale 2022; Park et al. 2021). Cada uma dessas estruturas apresenta oportunidades para engajamento entre BRICS e ASEAN, mas também traz desafios em relação à coordenação institucional e governança econômica. Seu valor reside menos na criação de um mecanismo formal entre BRICS e ASEAN e mais na ampliação do número de espaços institucionais nos quais países do Sudeste Asiático podem interagir com as economias do BRICS.

A RCEP, o maior acordo de livre comércio do mundo, inclui a China e a Indonésia como membros do BRICS, junto da Malásia, Tailândia e Vietnã como países parceiros do bloco (X. Chen et al. 2023; Armstrong e Drysdale 2022; Wu 2020). Com a adesão plena da Indonésia ao BRICS e a participação da Tailândia, Vietnã e Malásia como nações parceiras, a RCEP oferece uma plataforma na qual economias ligadas ao BRICS e aos Estados da ASEAN podem aprofundar a coordenação comercial, fortalecer vínculos regulatórios e construir redes econômicas mais amplas. Isso pode resultar em maior integração econômica, redução de barreiras comerciais e alinhamento dos marcos regulatórios entre a ASEAN e as economias do BRICS. Contudo, o desafio reside em garantir que o engajamento do BRICS na RCEP não enfraqueça a liderança da ASEAN no estabelecimento de normas e políticas comerciais. Dada a forte influência econômica da China na RCEP, alguns Estados-membros da ASEAN podem temer que o envolvimento do BRICS incline as regras econômicas a favor de estruturas lideradas pela China, em detrimento daquelas lideradas pela ASEAN.

O mecanismo ASEAN+3, que inclui China, Japão e Coreia do Sul, também cria outro espaço no qual os países da ASEAN interagem com as principais economias do BRICS, especialmente em discussões sobre

estabilidade financeira regional e coordenação de políticas monetárias (Stubbs 2002; Hund 2003). A Iniciativa de Chiang Mai, um acordo de swap cambial concebido para proteger as economias da ASEAN de crises financeiras, poderia se beneficiar de uma possível colaboração com o Arranjo Contingente de Reservas do BRICS, oferecendo uma alternativa ao financiamento de emergência do FMI (Mazenda e Ncwadi 2016).

A APEC serve como outra plataforma multilateral na qual diversas economias da ASEAN e ligadas ao BRICS interagem (Soesastro 1995). A ênfase da APEC na liberalização econômica e em políticas de livre mercado poderia complementar as estratégias de financiamento para desenvolvimento do BRICS, particularmente no comércio digital, desenvolvimento sustentável e investimento em infraestrutura. No entanto, o alinhamento da APEC às normas comerciais ocidentais pode gerar diferenças ideológicas com o BRICS, que favorece um modelo econômico mais orientado ao Estado e voltado ao desenvolvimento (Wigell 2016). Essa divergência ideológica levanta preocupações sobre se a ASEAN deveria aprofundar seu engajamento com o BRICS dentro das estruturas da APEC ou manter um equilíbrio entre os modelos de governança econômica ocidentais e os apoiados pelo BRICS.

Ao mesmo tempo, o liberalismo institucional sugere que a sobreposição de instituições pode ampliar as opções do Estado, em vez de simplesmente gerar dependência. Ao articular o BRICS juntamente com mecanismos liderados pela ASEAN, como RCEP, ASEAN+3 e APEC, os Estados do Sudeste Asiático podem fortalecer sua capacidade de negociação em múltiplas plataformas. Isso reflete uma compreensão liberal das instituições como instrumentos para cooperação, compartilhamento de informações e interação contínua. Essa pluralidade institucional pode facilitar o comércio, reduzir a dependência econômica excessiva a uma única estrutura e dar a países da ASEAN mais margem de negociação com economias maiores.

Sinergias institucionais entre o BRICS e mecanismos liderados pela ASEAN poderiam proporcionar às economias do Sudeste Asiático mais opções econômicas, apoio financeiro diversificado e arranjos comerciais alternativos. Elas também poderiam fortalecer o perfil global do BRICS e da ASEAN, criando canais de cooperação mais amplos entre o Sudeste Asiático e as principais economias emergentes. Porém, a ASEAN deve conduzir essas interações com cautela para evitar fragmentação institucional, dependência econômica e alinhamentos geopolíticos que comprometam a estabilidade regional.

Reformando a Governança Global: BRICS, ASEAN e Instituições

Internacionais

Um dos principais objetivos do BRICS é reformar o domínio ocidental nas instituições de governança global, incluindo o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) (Bond 2020; Güven 2017; Helleiner 1992). As nações do BRICS têm consistentemente pautado maior representação de economias em desenvolvimento em processos de tomada de decisão, um objetivo que se alinha ao interesse de alguns países do Sudeste Asiático por uma ordem econômica mundial mais inclusiva. Isso reflete uma leitura reformista, e não puramente revisionista, do BRICS: sob uma perspectiva liberal internacionalista, a demanda por maior representação não rejeita necessariamente a ordem multilateral, mas busca ajustar suas regras e redistribuir a participação decisória (Ikenberry 2011; Güven 2017; Vestergaard e Wade 2013).

Essa posição reformista também se estende às Nações Unidas, particularmente ao Conselho de Segurança (Orakhelashvili 2005; Gould e Rablen 2016). Para muitos Estados em desenvolvimento, o Conselho de Segurança permanece uma instituição desigual, pois a condição de membro permanente e o poder de veto continuam a refletir a distribuição de poder do pós-1945, em vez das realidades políticas e econômicas contemporâneas. Sob uma ótica liberal internacionalista, isso é significativo porque a legitimidade das instituições multilaterais depende não somente de regras, mas também da representação justa e participação expressiva. Portanto, o apoio do BRICS a uma ordem internacional mais representativa ressoa com as preocupações do Sudeste Asiático quanto à participação e à equidade na governança global, ainda que Estados da ASEAN tenham posições divergentes quanto à forma direta com que apoiam propostas específicas de reforma do Conselho de Segurança.

No FMI e no Banco Mundial, o BRICS tem defendido reformas nos direitos de voto, nas condições de empréstimo e na governança financeira, argumentando que as estruturas atuais favorecem as economias ocidentais desproporcionalmente (Vestergaard e Wade 2013; Aleksia e Bakhtiar 2023; Ayodele 2025). Estados-membros da ASEAN, que com frequência criticaram os programas de ajuste estrutural do FMI por impor condições econômicas rígidas, poderiam beneficiar-se da defesa, por parte do BRICS, de condições de empréstimo mais flexíveis e de fontes de financiamento diversificadas (Greenaway e Morrissey 1993; Harrigan e Mosley 1991). O Novo Banco de Desenvolvimento oferece às nações do Sudeste Asiático uma alternativa às instituições financeiras tradicionais, lideradas pelo Ocidente, reduzindo a dependência de empréstimos acompanhados de exigências políticas rigorosas.

No entanto, a abordagem do BRICS em relação à reforma da governança global não está isenta de desafios. Alguns Estados-membros da ASEAN podem questionar se o BRICS representa genuinamente os interesses das nações em desenvolvimento ou atende principalmente às ambições geopolíticas de seus maiores membros, particularmente a China e a Índia (Y. D. Lissovlik 2023; Suoneto e Lee 2024; Norman 2024). Embora o BRICS defenda a multipolaridade na governança global, críticos argumentam que sua dinâmica de poder interna reflete uma concentração de influência semelhante, com a China desempenhando um papel econômico dominante no bloco (Roberts 2019).

Na OMC, os membros do BRICS têm, de modo geral, se apresentado como defensores de um sistema comercial multilateral baseado em regras que proteja os interesses de países em desenvolvimento, inclusive por meio de tratamento especial e diferenciado e da oposição a medidas comerciais unilaterais ou protecionistas (Fernández e Rodriguez 2026). Isso coincide amplamente com o apoio da ASEAN à liberalização comercial, à redução de tarifas e a uma ordem comercial aberta e baseada em regras (Sally 2004). No entanto, o BRICS não deve ser tratado como uma coalizão comercial plenamente coerente. Seus membros possuem interesses comerciais nacionais distintos e muitas vezes adotam diferentes políticas comerciais, o que significa que o BRICS pode nem sempre funcionar como um defensor consistente das prioridades do Sudeste Asiático nas negociações comerciais globais.

O engajamento do BRICS na reforma da governança global apresenta tanto oportunidades quanto dilemas para os Estados da ASEAN. Para alguns Estados do Sudeste Asiático, o BRICS oferece uma plataforma adicional para suscitar preocupações sobre representação desigual, práticas rígidas de empréstimo e o domínio contínuo das economias avançadas na governança financeira global. Isso se conecta diretamente ao liberalismo institucional, que não trata as instituições como espaços neutros, mas como plataformas onde regras, voz e representação podem ser contestadas e revistas por meio do engajamento multilateral. Nesse sentido, o BRICS pode possibilitar que Estados do Sudeste Asiático participem de debates mais amplos sobre reformas na ONU, no FMI, no Banco Mundial e na OMC, enquanto também fortalecem sua posição de negociação na ordem internacional existente. Contudo, a ASEAN deve garantir que seus interesses não sejam ofuscados por maiores ambições estratégicas de membros do BRICS. O engajamento com o BRICS poderia fortalecer a influência global da ASEAN, mas somente se a ASEAN mantiver sua independência, unidade institucional e flexibilidade estratégica na governança econômica internacional.

Desafios e Limitações do Engajamento do BRICS no Sudeste Asiático

Sob uma perspectiva liberal institucional, esses desafios demonstram que alternativas institucionais não são automaticamente benéficas. O BRICS pode ampliar as opções da ASEAN, porém seu valor depende de a cooperação ser transparente, previsível e favorável à autonomia coletiva da ASEAN, em vez de gerar novas formas de dependência. A ascensão do BRICS como um parceiro econômico para Estados-membros da ASEAN levanta questões sobre modelos de governança, preservação da autonomia da ASEAN e diversidade interna do próprio BRICS (Suoneto e Lee 2024; Norman 2024; Porca-Konjikusic et al. 2024). Embora parte do debate considere o BRICS como um contrapeso necessário às instituições financeiras lideradas pelo Ocidente, há quem afirme que seu papel a longo prazo na região permanece incerto devido a prioridades políticas inconsistentes, assimetrias econômicas e possíveis preocupações com a soberania (Beeson e Zeng 2018; Lukin e Xuesong 2019; Suoneto e Lee 2024). A capacidade dos Estados-membros da ASEAN de lidar de forma eficaz com o engajamento do BRICS determinará se essa parceria reforça a estabilidade econômica regional ou introduz novas complexidades que a ASEAN precisará gerenciar.

Narrativas Concorrentes: Governança Econômica liderada pelo Ocidente vs. BRICS

A primeira limitação diz respeito à tensão entre flexibilidade e prestação de contas. O BRICS se apresenta como uma alternativa à governança econômica liderada pelo Ocidente, ao oferecer financiamento para desenvolvimento com menos condicionantes de política macroeconômica. Isso atrai governos que buscam maior autonomia nas políticas. No entanto, sob uma perspectiva liberal institucionalista, o valor da instituição não depende somente da flexibilidade, mas também de transparência, regras, monitoramento e uma governança previsível. A questão, portanto, é se o financiamento para desenvolvimento do BRICS pode proporcionar autonomia sem comprometer a prestação de contas.

O FMI e o Banco Mundial desempenharam historicamente um papel dominante no estabelecimento das políticas econômicas das nações do Sudeste Asiático – especialmente durante crises financeiras, como a crise financeira

asiática de 1997 (Chung 2021; Güven 2017; Biglaiser e McGauvran 2022; Harrigan e Mosley 1991; Vestergaard e Wade 2013). Embora essas instituições tenham sido criticadas por impor condições neoliberais rígidas, incluindo austeridade fiscal, reformas estruturais e desregulamentação, seus defensores argumentam que os esforços de estabilização econômica de longo prazo contribuíram para a resiliência financeira e o desenvolvimento institucional (IMF 1998; Petras e Brill 1986; Frangakis 2015). Essas condições muitas vezes priorizam a confiança dos investidores em detrimento da estabilidade econômica interna, resultando em desigualdade social, vulnerabilidade econômica e menor flexibilidade de políticas para os Estados receptores.

O BRICS, por meio de instituições como o NBD, pode oferecer um modelo diferente. Essa instituição pode fornecer empréstimos e investimento sem a imposição de muitas condições políticas que exijam reformas estruturais (Creutz 2023b, 2023a; De Jonge 2017). Isso atrai vários governos da ASEAN que buscam maior controle de políticas sobre sua economia, especialmente no desenvolvimento de infraestrutura e na transformação digital. Porém, esse modelo de financiamento menos condicional levanta preocupações quanto à transparência, responsabilidade de governança e sustentabilidade dos projetos no longo prazo. Críticos argumentam que a ênfase do BRICS em parcerias econômicas dirigidas pelo Estado, em vez de estruturas de governança institucionalizadas, poderia criar desafios na garantia de responsabilidade financeira e prevenção da dependência de dívida (Behuria 2018; Shaikh e Chen 2021).

Um debate fundamental nessa competição entre modelos de governança econômica gira em torno da sustentabilidade da dívida e de dependências estratégicas. Instituições lideradas pelo Ocidente, apesar de suas rígidas condicionalidades, frequentemente possuem diretrizes claras sobre a gestão de risco da dívida, enquanto instituições de financiamento para desenvolvimento mais recentes ainda estão sendo avaliadas em termos de transparência, garantias e eficácia da governança a longo prazo (Lai et al. 2020; Petras e Brill 1986; Frangakis 2015). Embora Estados-membros da ASEAN tenham, em grande medida, adotado uma postura de cautela em relação ao financiamento do BRICS, permanece a questão se projetos apoiados pelo BRICS criarão resiliência econômica de longo prazo ou introduzirão novas vulnerabilidades financeiras à região. Isso significa que o BRICS não resolve automaticamente os problemas associados ao sistema financeiro liderado pelo Ocidente. Ele altera os termos do engajamento institucional, mas os Estados da ASEAN ainda precisam de mecanismos domésticos e regionais robustos para avaliar os riscos de endividamento, a qualidade dos projetos e os resultados de desenvolvimento a longo prazo.

Apesar dessas narrativas, as nações do Sudeste Asiático não buscam substituir um modelo por outro. Em vez disso, diversos Estados da ASEAN estão equilibrando ou diversificando suas relações tanto com o BRICS quanto com instituições lideradas pelo Ocidente, diversificando estrategicamente suas parcerias financeiras para maximizar benefícios econômicos, enquanto minimizam risco.

A autonomia da ASEAN: equilibrando o engajamento com o BRICS sem comprometer sua soberania regional

A segunda limitação diz respeito à capacidade da ASEAN de preservar sua agência coletiva. O liberalismo institucional pressupõe que instituições podem auxiliar potências pequenas e médias a fortalecer sua posição de negociação, mas isso depende se agem coletivamente ou separadamente. Para a ASEAN, o risco é que o engajamento com o BRICS ocorra principalmente por meio de canais bilaterais, especialmente quando a China está envolvida, em vez de por meio de mecanismos liderados pela ASEAN. Isso poderia conferir maior flexibilidade no curto prazo aos Estados, mas enfraquecer a influência coletiva da ASEAN ao longo do tempo.

Um dos pontos fortes da ASEAN, ao menos em algumas áreas, é sua capacidade de negociação coletiva como bloco, garantindo que os engajamentos econômicos se alinhem com as prioridades regionais, em vez de serem ditados por potências externas (Jones 2010; Arnakim e Mat 2021). A preocupação com o envolvimento do BRICS é se suas ações ocorrerão principalmente por meio de acordos bilaterais, e não por estruturas lideradas pela ASEAN. Enquanto algumas parcerias econômicas ocidentais engajam com a ASEAN como uma entidade coletiva, as interações do BRICS têm sido moldadas, em grande medida, por acordos bilaterais entre Estados, particularmente aqueles que envolvem a China. Essa abordagem de engajamento bilateral pode enfraquecer a capacidade da ASEAN de apresentar uma estratégia econômica unificada e pode levar à fragmentação na coordenação de políticas regionais.

A questão da soberania econômica também está estreitamente ligada à diplomacia da dívida e a dependências financeiras. Embora o BRICS se apresente como uma alternativa às instituições lideradas pelo Ocidente, persistem preocupações quanto ao grau de influência que os membros do bloco, especialmente a China, obtêm sobre os países da ASEAN por meio do financiamento de infraestrutura, políticas comerciais e investimentos tecnológicos (Lai et al. 2020; Shaikh e Chen 2021). Alguns analistas argumentam que os Estados da ASEAN devem garantir que as relações com

o BRICS reforcem a agência econômica, em vez de criar novas dependências (To e Acuña 2019).

Há também a questão do alinhamento político. A ASEAN busca há muito tempo preservar sua autonomia estratégica e evitar o envolvimento direto nas rivalidades entre as grandes potências (Jones 2010). O BRICS, contudo, tem sido cada vez mais visto como um contrapeso emergente às instituições liberais, particularmente nos debates sobre governança global (Abdenur 2014). Se o BRICS se posicionar como um bloco econômico abertamente antiocidental, os Estados da ASEAN poderão se ver pressionados a tomar partido na governança econômica global, o que poderia comprometer o equilíbrio estratégico entre a China, os Estados Unidos e outros atores globais.

Para preservar a autonomia regional, os Estados da ASEAN devem garantir que o engajamento com o BRICS seja estruturado por meio de mecanismos liderados pela própria ASEAN e não ditado por atores econômicos externos. A tarefa da ASEAN é, portanto, tornar o engajamento com o BRICS em uma fonte coletiva de poder de barganha, em vez de uma dependência bilateral fragmentada. Isso exige uma coordenação regional mais forte, padrões mais claros para o financiamento do desenvolvimento e mecanismos liderados pela ASEAN que permitam aos Estados-membros interagir com o BRICS sem enfraquecer a centralidade da ASEAN.

A diversidade interna do BRICS: interesses divergentes no Sudeste Asiático

Outra limitação significativa do engajamento do BRICS no Sudeste Asiático é a diversidade de prioridades econômicas e estratégicas no próprio bloco. Embora o BRICS se posicione como um agrupamento político-econômico coletivo, nem sempre seus membros compartilham visões unificadas sobre o engajamento no Sudeste Asiático. As assimetrias econômicas e as tensões geopolíticas dentro do BRICS levantam questões sobre sua coesão a longo prazo e sua capacidade de operar como um parceiro econômico confiável para os Estados da ASEAN.

A China é, de longe, o ator econômico dominante dentro dos BRICS, respondendo pela maior parte dos fluxos de comércio e investimento do bloco com o Sudeste Asiático (ASEAN Stats s.d., 2023; Gong 2019; Ting 2016). No entanto, a abordagem da Índia em relação ao engajamento econômico regional difere significativamente da chinesa, com Nova Délhi frequentemente priorizando acordos comerciais bilaterais, parcerias estratégicas e cooperação

em tecnologia, em vez de financiamento de infraestrutura de larga escala (ASEAN Stats 2023; Banik e Kim 2024). Enquanto isso, a Rússia mantém o foco em investimentos nos setores de energia e defesa, ao passo que o Brasil e a África do Sul têm influência econômica direta limitada no Sudeste Asiático (ASEAN Stats 2023). Esse nível desigual de engajamento entre os membros do BRICS levanta questões sobre se os países da ASEAN podem esperar uma estratégia econômica do BRICS verdadeiramente coletiva, ou se as interações do bloco serão impulsionadas principalmente pelas prioridades individuais da China e da Índia.

Ademais, as tensões internas do BRICS, como as disputas fronteiriças entre China e Índia, o isolamento geopolítico da Rússia e a orientação oscilante da política externa do Brasil, acrescentam complexidade à capacidade do bloco de atuar de forma coesa (Nuruzzaman 2022; Diko e Sempijja 2021; Silva Araújo et al. 2025; Stephen 2012). Os Estados da ASEAN podem constatar que suas interações com o BRICS não conduzem a uma estabilidade institucional de longo prazo, uma vez que a mudança das prioridades políticas entre os membros do BRICS pode resultar em inconsistências nas políticas e compromissos econômicos oscilantes.

Para a ASEAN, isso levanta a questão de se o BRICS pode verdadeiramente servir como um parceiro multilateral estável e de longo prazo, ou se os Estados da ASEAN precisarão interagir com o bloco de forma seletiva, priorizando parcerias bilaterais específicas em vez de depender do BRICS como uma entidade unificada. Isso também é uma questão do liberalismo institucional. As instituições são mais úteis quando geram compromissos previsíveis entre membros diversos. Se o BRICS permanecer excessivamente heterogêneo internamente, os países da ASEAN poderão encará-lo menos como um parceiro multilateral coerente e mais como uma plataforma flexível para o engajamento seletivo com potências individuais.

Conclusão

Este artigo argumenta que a relevância do BRICS para o Sudeste Asiático pode ser compreendida sob a ótica do liberalismo institucional: sua importância reside nos canais adicionais de cooperação, financiamento e representação que o bloco pode oferecer. O engajamento do BRICS no Sudeste Asiático, marcado pela adesão plena da Indonésia e pelo status de nações parceiras da Tailândia, Vietnã e Malásia, reflete a crescente influência econômica e geopolítica do bloco na região. Sob uma perspectiva liberal institucionalista, o significado do BRICS reside em sua capacidade

de ampliar as opções institucionais disponíveis aos Estados do Sudeste Asiático. O liberalismo destaca o papel das instituições na promoção da cooperação, redução da dependência de relações de poder bilaterais e criação de oportunidades recorrentes de negociação. O BRICS, portanto, oferece aos Estados da ASEAN plataformas adicionais de interação com as principais economias emergentes, incluindo a China, ao mesmo tempo em que mantém sua participação em estruturas lideradas pela ASEAN e pelo Ocidente. O BRICS se apresenta como uma plataforma alternativa de financiamento ao desenvolvimento, ampliação do comércio e reforma da governança global, oferecendo aos Estados da ASEAN novas oportunidades para diversificação econômica e autonomia estratégica. Contudo, seu engajamento também levanta desafios críticos relacionados a modelos de governança, soberania regional e coesão externa que moldarão seu papel a longo prazo no Sudeste Asiático.

Um dos debates mais importantes em torno do BRICS diz respeito a como o bloco complementa e compete com as estruturas de governança lideradas pelo Ocidente, como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento. Embora o BRICS ofereça mecanismos alternativos de financiamento através de instituições como o Novo Banco de Desenvolvimento, persistem preocupações quanto à transparência financeira, à sustentabilidade da dívida e à responsabilidade na governança. A abordagem centrada no Estado do BRICS ao financiamento para desenvolvimento, que evita em grande medida condicionalidades, atrai os países da ASEAN que buscam maior autonomia econômica. Contudo, os efeitos a longo prazo de projetos financiados pelo BRICS permanecem incertos, particularmente no que diz respeito à dívida de infraestrutura, dependência econômica e supervisão regulatória. Os Estados da ASEAN devem cautelosamente equilibrar o engajamento com o BRICS e com instituições financeiras tradicionais para maximizar os ganhos enquanto evitam a dependência excessiva a um único modelo econômico.

A autonomia da ASEAN e sua coerência regional enfrentam novas pressões à medida que o BRICS amplia sua presença no Sudeste Asiático. Ao contrário das parcerias econômicas tradicionais, que reconhecem a ASEAN como uma entidade coletiva, a atuação do BRICS tem ocorrido, em grande medida, por meio de acordos bilaterais, com destaque para o papel dominante da China. Embora o princípio de não intervenção do BRICS se alinhe às tradições diplomáticas da ASEAN, preocupações sobre se sua influência financeira poderia comprometer os processos de tomada de decisão e a unidade regional da ASEAN persistem. A ASEAN deve garantir que o engajamento com o BRICS fortaleça a integração regional, em vez de levar à

fragmentação por meio de acordos bilaterais não coordenados.

Além disso, o BRICS não é um bloco monolítico e sua diversidade interna apresenta mais um desafio fundamental para sua atuação no Sudeste Asiático. A assimetria econômica entre a China e outros membros do BRICS, somada a prioridades estratégicas divergentes da Índia, Rússia, Brasil e África do Sul, levanta questionamentos acerca da coesão do bloco a longo prazo e sua confiabilidade como parceiro multilateral unificado. Embora a China continue sendo o principal motor dos laços econômicos entre o BRICS e a ASEAN, o engajamento seletivo da Índia, a abordagem centrada no setor de energia da Rússia e a influência regional limitada do Brasil e da África do Sul sugerem que os Estados da ASEAN talvez precisem interagir com o BRICS por meio de relações bilaterais específicas, em vez de depender do bloco como uma entidade econômica coesa.

Além das parcerias econômicas, o papel do BRICS na reforma da governança global é outro fator a moldar seu engajamento com o Sudeste Asiático. Ao defender maior representação de economias em desenvolvimento no FMI, Banco Mundial e OMC, o BRICS se alinha às aspirações da ASEAN por uma ordem econômica mundial mais inclusiva e multipolar. No entanto, o quanto o BRICS é capaz de efetivamente desafiar instituições dominadas pelo Ocidente sem se tornar um bloco de poder alternativo dominado pela China e pela Índia permanece uma preocupação central. Os países da ASEAN devem interagir com o BRICS de forma a ampliar sua influência coletiva na governança mundial, sem serem arrastados para rivalidades geopolíticas entre as principais potências mundiais.

Em última análise, o sucesso do BRICS no Sudeste Asiático dependerá de quão bem os Estados da ASEAN lidarão com essas oportunidades e desafios. Se gerido estrategicamente, o BRICS pode atuar como um parceiro econômico complementar, oferecendo opções de financiamento, diversificação comercial e vantagem diplomática nas instituições globais. Contudo, se os Estados da ASEAN não conseguirem estabelecer mecanismos de engajamento transparentes e baseados em regras, o BRICS poderá introduzir novas dependências econômicas e enfraquecer o poder de barganha coletivo da ASEAN. O desafio para a ASEAN é garantir que sua relação com o BRICS permaneça institucionalmente estruturada, financeiramente sustentável e politicamente neutra, permitindo que a região maximize os ganhos econômicos sem comprometer sua autonomia estratégica a longo prazo.

À medida que o BRICS continua a evoluir, sua influência no Sudeste Asiático tende a crescer, moldando o cenário econômico e o posicionamento geopolítico da região. No entanto, os Estados da ASEAN devem manter uma postura proativa na definição dessa parceria sobre seus próprios termos,

aproveitando o BRICS para o desenvolvimento econômico ao mesmo tempo que preservam a coerência regional, a independência institucional e parcerias globais diversificadas. O futuro do BRICS no Sudeste Asiático não está pré-determinado; ele será definido pelas escolhas estratégicas feitas pelos Estados da ASEAN na gestão de seu engajamento com esse bloco econômico emergente.

Referências

- Abdenur, Adriana Erthal. 2014. "China and the BRICS Development Bank: Legitimacy and Multilateralism in South-South Cooperation." *IDS Bulletin* 45 (4): 85–101. <https://doi.org/10.1111/1759-5436.12095>.
- Acharya, Amitav. 2004. "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism." *International Organization* 58 (02): 02. <https://doi.org/10.1017/S0020818304582024>.
- AIIB. s.d. AIIB Indonesia Project List. https://www.aiib.org/en/projects/list/year/All/member/Indonesia/sector/All/financing_type/All/status/Proposed.
- Aleksia, Casandra, e Arief Rizky Bakhtiar. 2023. "BRICS as New Alternatives in Reforming International Financial Institutions and Economic Partnerships." *Insignia: Journal of International Relations* 10 (2): 128. <https://doi.org/10.20884/1.ins.2023.10.2.9135>.
- Armijo, Leslie Elliott, e Cynthia Roberts. 2014. "The Emerging Powers and Global Governance: Why the BRICS Matter." In *Handbook of Emerging Economies*, organizado por Robert E. Looney. Routledge.
- Armstrong, Shiro, e Peter Drysdale. 2022. "The Economic Cooperation Potential of East Asia's RCEP Agreement." *East Asian Economic Review* 26 (1): 3–25. <https://doi.org/10.11644/KIEP.EAER.2022.26.1.403>.
- Arnakim, Lili Yulyadi, e Siti Mariam Mat. 2021. "MALAYSIA DAN ASEAN: KEPENTINGAN DAN PENDEKATAN MALAYSIA TERHADAP ASEAN, 1967-2017." *SEJARAH* 30 (2): 116–35. <https://doi.org/10.22452/sejarah.vol30no2.7>.
- Arora, Ashish, V. S. Arunachalam, Jai Asundi, e Ronald Fernandes. 2001. "The Indian Software Services Industry." *Research Policy* 30 (8): 1267–87. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(00\)00148-7](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(00)00148-7).
- ASEAN. 2021. Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Agreement to Enter into Force on 1 January 2022. <https://asean.org/regional-comprehensive-economic-partnership-rcep-to-enter-into->

- force-on-1-january-2022/.
- ASEAN Stats. 2023. ASEAN Trade in Goods (IMTS) Dashboard. <https://data.aseanstats.org/dashboard/imts.hs2>.
- ASEAN Stats. s.d. Flows of Inward Foreign Direct Investment (FDI) into AMS by Source Country (in Million US\$). <https://data.aseanstats.org/fdi-by-hosts-and-source-inward>.
- Ayodele, Odilile. 2025. "The Emerging BRICS Financial Architecture: A Catalyst for Global Governance Reform?" *Politikon*, 1–20.
- Banik, Nilanjan, e Misu Kim. 2024. "India–ASEAN Trade Relations: Examining the Trends and Identifying the Potential." *Global Business Review* 25 (2_suppl): S59–77. <https://doi.org/10.1177/0972150920953546>.
- Beeson, Mark, e Jinghan Zeng. 2018. "The BRICS and Global Governance: China's Contradictory Role." *Third World Quarterly* 39 (10): 1962–78. <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1438186>.
- Behuria, Ashok K. 2018. "How Sri Lanka Walked into a Debt Trap, and the Way Out." *Strategic Analysis* 42 (2): 168–78. <https://doi.org/10.1080/09700161.2018.1439327>.
- Biglaiser, Glen, e Ronald J. McGauvran. 2022. "The Effects of IMF Loan Conditions on Poverty in the Developing World." *Journal of International Relations and Development* 25 (3): 806–33. <https://doi.org/10.1057/s41268-022-00263-1>.
- Bond, Patrick. 2020. "BRICS Banking and the Demise of Alternatives to the IMF and World Bank." In *International Development Assistance and the BRICS*, organizado por Jose A. Puppim De Oliveira e Yijia Jing. Governing China in the 21st Century. Springer Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-32-9644-2_8.
- Bryndin, Evgeniy. 2022. "Transition of Countries to Currency and Trade Sustainable International Cooperation on the BRICS Platform." *Resources and Environmental Economics* 4 (2): 367–71. <https://doi.org/10.25082/REE.2022.02.003>.
- Callaghan, Mike, e Paul Hubbard. 2016. "The Asian Infrastructure Investment Bank: Multilateralism on the Silk Road." *China Economic Journal* 9 (2): 116–39. <https://doi.org/10.1080/17538963.2016.1162970>.
- Cammack, Paul. 2020. "Reproduction Versus Transformation: The Case of the Asian Infrastructure Investment Bank." *Global Society* 34 (3): 409–23. <https://doi.org/10.1080/13600826.2020.1739634>.
- Castro, Renato Cruz De. 2017. "The 12 July 2016 Permanent Court of Arbitration's (PCA) Award: The Philippines' Lawfare versus China's Realpolitik in the South China Sea Dispute." *International Journal of*

China Studies 8 (3): 347–72.

- Chen, Lurong, Aladdin D. Rillo, Yuanita Suhud, e Michelle Chandra Kasih. 2024. “Further ASEAN–China Cooperation for Joint Prosperity: Envisioning ACFTA 3.0 in the Digital Era.” In *Further ASEAN–China Cooperation for Joint Prosperity: Envisioning the ACFTA 3.0*, organizado por Lurong Chen e Aladdin D. Rillo. https://www.eria.org/uploads/Further-ASEAN-China-Cooperation-for-Joint-Prosperity-rev_.pdf#page=14.
- Chen, Xiaoqiang, Lihua Yuan, e Changqing Song. 2023. “Investigating Merchandise Trade Structure in the RCEP Region from the Perspective of Regional Integration.” *Journal of Geographical Sciences* 33 (6): 1185–204. <https://doi.org/10.1007/s11442-023-2125-7>.
- Chew, Melanie. 1994. “Human Rights in Singapore: Perceptions and Problems.” *Asian Survey* 34 (11): 933–48. <https://doi.org/10.2307/2645345>.
- Chung, Kee Hoon. 2021. “Towards Rule-Based Institutions and Economic Growth in Asia? Evidence from the Asian Financial Crisis 1997–1998.” *Asian Journal of Comparative Politics* 6 (3): 274–92. <https://doi.org/10.1177/2057891120962575>.
- Cooper, Andrew F. 2017. “The BRICS’ New Development Bank: Shifting from Material Leverage to Innovative Capacity.” *Global Policy* 8 (3): 275–84. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12458>.
- Cormier, Ben, e Mark S. Manger. 2022. “Power, Ideas, and World Bank Conditionality.” *The Review of International Organizations* 17 (3): 397–425. <https://doi.org/10.1007/s11558-021-09427-z>.
- Creutz, Katja. 2023a. “Multilateral Development Banks as Agents of Connectivity: The Asian Development Bank (ADB) and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB).” *East Asia* 40 (3): 335–56. <https://doi.org/10.1007/s12140-023-09408-6>.
- Creutz, Katja. 2023b. “The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and Rights Protection: Revisionist or Just Another Kid on the Block?” *The International Journal of Human Rights* 27 (7): 1107–32. <https://doi.org/10.1080/13642987.2022.2033727>.
- Crumpton, Charles David, Supawatanakorn Wongthanavas, Peerasit Kamnuansilpa, John Draper, e Eva Bialobrzeski. 2021. “Assessing the ASEAN Smart Cities Network (ASCN) via the Quintuple Helix Innovation Framework, with Special Regard to Smart City Discourse, Civil Participation, and Environmental Performance.” *International Journal of Urban Sustainable Development* 13 (1): 97–116. <https://doi.org/10.1080/19463138.2020.1827411>.
- De Jonge, Alice. 2017. “Perspectives on the Emerging Role of the Asian

- Infrastructure Investment Bank.” *International Affairs* 93 (5): 1061–84. <https://doi.org/10.1093/ia/iix156>.
- DEFA, ASEAN. 2023. “Digital Economy Framework Agreement (DEFA): ASEAN to Leap Forward Its Digital Economy and Unlock US\$2 Tn by 2030.” In ASEAN. <https://asean.org/asean-defa-study-projects-digital-economy-leap-to-us2tn-by-2030/>.
- Dergachev, A. L. 2021. “The Mineral Resource Sectors of BRICS Countries: Mutual Supplies and Regulation of the Global Market of Mineral Raw Materials.” *Moscow University Geology Bulletin* 76 (5): 471–81. <https://doi.org/10.3103/S0145875221050070>.
- Diko, Ngqophisa, e Norman Sempijja. 2021. “Does Participation in BRICS Foster South-South Cooperation? Brazil, South Africa, and the Global South.” *Journal of Contemporary African Studies* 39 (1): 151–67. <https://doi.org/10.1080/02589001.2020.1837746>.
- Duggan, Niall, Bas Hooijmaaijers, Marek Rewizorski, e Ekaterina Arapova. 2022. “Introduction: ‘The BRICS, Global Governance, and Challenges for South–South Cooperation in a Post-Western World.’” *International Political Science Review* 43 (4): 469–80. <https://doi.org/10.1177/01925121211052211>.
- Fernández, Marta, e Maria Elena Rodriguez. 2026. “BRICS and the Global South: Anticipating the Steps of the Global North.” *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/2026/02/20/brics-and-the-global-south-anticipating-the-steps-of-the-global-north/>.
- Frangakis, Marica. 2015. “Public Debt Crisis, Austerity and Deflation: The Case of Greece.” *Review of Keynesian Economics* 3 (3): 295–313. <https://doi.org/10.4337/roke.2015.03.02>.
- Gong, Xue. 2019. “The Belt and Road Initiative and China’s Influence in Southeast Asia.” *The Pacific Review* 32 (4): 635–65. <https://doi.org/10.1080/09512748.2018.1513950>.
- Gould, Matthew, e Matthew D. Rablen. 2016. “Equitable Representation in Councils: Theory and an Application to the United Nations Security Council.” *Public Choice* 169 (1–2): 19–51. <https://doi.org/10.1007/s11127-016-0368-x>.
- Greenaway, David, e Oliver Morrissey. 1993. “Structural Adjustment and Liberalisation in Developing Countries: What Lessons Have We Learned?” *Kyklos* 46 (2): 241–61. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1993.tb02423.x>.
- Güngen, Ali Rıza. 2023. “New Multilateral Development Banks and Green Lending: Approaching Scalar Complexities in the Global South.” *Development and Change* 54 (2): 251–79. <https://doi.org/10.1111/>

dech.12755.

- Guo, Yanjun. 2021. "The Regional Comprehensive Economic Partnership in the Asia-Pacific Cooperation Process." *East Asian Policy* 13 (04): 33–45. <https://doi.org/10.1142/S1793930521000271>.
- Güven, Ali Burak. 2017. "Defending Supremacy: How the IMF and the World Bank Navigate the Challenge of Rising Powers." *International Affairs* 93 (5): 1149–66. <https://doi.org/10.1093/ia/iix167>.
- Harrigan, Jane e Paul Mosley. 1991. "Evaluating the Impact of World Bank Structural Adjustment Lending: 1980–87." *Journal of Development Studies* 27 (3): 63–94. <https://doi.org/10.1080/00220389108422204>.
- Helleiner, G. K. 1992. "The IMF, the World Bank and Africa's Adjustment and External Debt Problems: An Unofficial View." *World Development* 20 (6): 779–92. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(92\)90051-V](https://doi.org/10.1016/0305-750X(92)90051-V).
- Hooijmaaijers, Bas. 2021. "China, the BRICS, and the Limitations of Reshaping Global Economic Governance." *The Pacific Review* 34 (1): 29–55. <https://doi.org/10.1080/09512748.2019.1649298>.
- Huadong, Guo. 2018. "Steps to the Digital Silk Road." *Nature* 554 (7690): 25–27. <https://doi.org/10.1038/d41586-018-01303-y>.
- Hund, Markus. 2003. "ASEAN Plus Three: Towards a New Age of Pan-East Asian Regionalism? A Skeptic's Appraisal." *The Pacific Review* 16 (3): 383–417. <https://doi.org/10.1080/0951274032000085644>.
- Hussain, Fakhar, Zakar Hussain, Muhammad Ikramullah Khan, e Ali Imran. 2024. "The Digital Rise and Its Economic Implications for China through the Digital Silk Road under the Belt and Road Initiative." *Asian Journal of Comparative Politics* 9 (2): 238–53. <https://doi.org/10.1177/20578911231174731>.
- Huyen, Pham Thi Thu, e Ngo Tuan Thang. 2020. "China's Belt and Road Initiative (BRI): Challenges and Opportunities for Vietnam." In *Critical Reflections on China's Belt & Road Initiative*, organizado por Alan Chong and Quang Minh Pham. Springer Nature Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-13-2098-9_13.
- Ikenberry, G. John. 2011. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt7rjt2>.
- IMF. 1998. Indonesia IMF Letter of Intent. <https://www.imf.org/external/np/loi/1113a98.htm>.
- Jaipragas, Bhavan. 2019. "Malaysia's ECRL: US\$20 Billion Rail Deal Still 'Being Negotiated', Says Mahathir Mohamad." *South China Morning Post*, 1 de fevereiro. <https://www.scmp.com/week-asia/politics/>

- article/2184735/malaysias-ecrl-us20-billion-rail-deal-still-being-negotiated-says.
- Jones, Lee. 2010. "ASEAN's Unchanged Melody? The Theory and Practice of 'Non-Interference' in Southeast Asia." *The Pacific Review* 23 (4): 479–502. <https://doi.org/10.1080/09512748.2010.495996>.
- Keohane, Robert. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*.
- Keohane, Robert, e Joseph Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*.
- Keohane, Robert O. 1984. "After Hegemony: Transatlantic Economic Relations in the next Decade." *The International Spectator* 19 (1): 3–9. <https://doi.org/10.1080/03932728408456529>.
- Korolev, Alexander S. 2024. "Russia-ASEAN Relations—Strategic Partnership or Strategic Illusion?" *Russia in Global Affairs* 22 (3): 159–78. <https://doi.org/10.31278/1810-6374-2024-22-3-159-178>.
- Kuik, Cheng-Chwee. 2016. "How Do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN States' Alignment Behavior towards China." *Journal of Contemporary China* 25 (100): 500–514. <https://doi.org/10.1080/10670564.2015.1132714>.
- Kuik, Cheng-Chwee. 2021. "Getting Hedging Right: A Small-State Perspective." *China International Strategy Review* 3 (2): 300–315. <https://doi.org/10.1007/s42533-021-00089-5>.
- Kusumastuti, R. D., e J. Rouli. 2021. "Smart City Implementation and Citizen Engagement in Indonesia." *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 940 (1): 012076. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/940/1/012076>.
- Kutu, Adebayo Augustine, e Harold Ngalawa. 2017. "Monetary Policy and Industrial Output in the BRICS Countries: A Markov-Switching Model." *Folia Oeconomica Stetinensia* 17 (2): 35–55. <https://doi.org/10.1515/fofi-2017-0017>.
- Lai, Karen P. Y., Shaun Lin, e James D. Sidaway. 2020. "Financing the Belt and Road Initiative (BRI): Research Agendas beyond the 'Debt-Trap' Discourse." *Eurasian Geography and Economics* 61 (2): 109–24. <https://doi.org/10.1080/15387216.2020.1726787>.
- Lau, Evan, e Koon Po Lee. 2008. "Interdependence of Income between China and ASEAN-5 Countries." *Journal of Chinese Economic and Foreign Trade Studies* 1 (2): 148–61. <https://doi.org/10.1108/17544400810884718>.
- Lee, Brice Tseen Fu, Ignacio Vicuña Betancourt, Juan Pablo Sims, Linh Dieu Dinh, e Yun-Tso Lee. 2026. "China's BRI and the EU's

- Global Gateway in Southeast Asia: Conditional Engagement Versus Non-Interference.” *China Report* 62 (1): 33–52. <https://doi.org/10.1177/00094455251392166>.
- Lee, Brice Tseen Fu, Salman Ali Bettani, e Juan Pablo Sims. 2024. “Rise of China: Harmony or Hegemony?” *Chinese Political Science Review*, ahead of print. <https://doi.org/10.1007/s41111-024-00253-3>.
- Lee, Brice Tseen Fu, Salman Ali Bettani, Juan Pablo Sims, e Yun-Tso Lee. 2024. “Southeast Asia as a Latent Kingmaker in the US-China Rivalry.” *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations* 10 (1).
- Lee, Brice Tseen Fu, Linh Dieu Dinh, Juan Pablo Sims, e Salman Ali Bettani. 2025. “ASEAN Digital Economy Framework Agreement (DEFA): Implications for Digital Trade and Regional Economic Integration.” *Journal of Strategic and Global Studies* 8 (1). <https://doi.org/10.7454/jsgs.v8i1.1166>.
- Lee, Brice Tseen Fu, Kotchaphop Kornphetcharat, e Juan Pablo Sims. 2025. “Indonesia in BRICS: A Realist Perspective.” *Journal of Strategic and Global Studies* 8 (2): 6.
- Lee, Brice Tseen Fu, e Juan Pablo Sims. 2024a. “Legitimacy through Diversity: China’s Leadership in the BRICS+ Expansion for Global Balance.” *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*. <https://doi.org/10.1007/s40647-024-00411-6>.
- Lee, Brice Tseen Fu, e Juan Pablo Sims. 2024b. “The BRICS+ Expansion, Global Trade Dynamics, and the Dedollarization Phenomenon.” *Unnes Political Science Journal* 8 (1).
- Lee, Brice Tseen Fu, Juan Pablo Sims, e Yun-Tso Lee. 2025. “BRICS Expansion: Threat or Opportunity for ASEAN?” *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 11 de abril, 09749284251328226. <https://doi.org/10.1177/09749284251328226>.
- Li, Li. 2019. “BRICS: A Limited Role in Transforming the World.” *Strategic Analysis* 43 (6): 499–508. <https://doi.org/10.1080/09700161.2019.1677017>.
- Lissovlik, Ya D. 2023. “BRICS-Plus: The New Force in Global Governance.” *Journal of International Analytics* 14 (1): 138–48. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-1-138-148>.
- Lissovlik, Yaroslav, e Evgeny Vinokurov. 2019. “Extending BRICS to BRICS+: The Potential for Development Finance, Connectivity and Financial Stability.” *Area Development and Policy* 4 (2): 117–33. <https://doi.org/10.1080/23792949.2018.1535246>.
- Lukin, Alexander, e Fan Xuesong. 2019. “What Is BRICS for China?” *Strategic Analysis* 43 (6): 620–31. <https://doi.org/10.1080/09700161.2019.1677017>.

69896.

- Mazenda, Adrino, e Ronney Ncwadi. 2016. "The Rise of BRICS Development Finance Institutions: A Comprehensive Look into the New Development Bank and the Contingency Reserve Arrangement." *AFRICAN EAST-ASIAN AFFAIRS* 0 (3). <https://doi.org/10.7552/0-3-178>.
- Mielniczuk, Fabiano. 2013. "brics in the Contemporary World: Changing Identities, Converging Interests." *Third World Quarterly* 34 (6): 1075–90. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.802506>.
- NDB. 2026. New Development Bank and Shanghai Rural Commercial Bank Signed Loan Agreement for Greener Shanghai Project. <https://www.ndb.int/news/new-development-bank-and-shanghai-rural-commercial-bank-signed-loan-agreement-for-greener-shanghai-project/>.
- NDB. s.d.a. Development Impact for Our Member Countries. <https://www.ndb.int/projects/>.
- NDB. s.d.b. NDB's General Strategy: 2017 – 2021. <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf>.
- Norman, Izzah Aqilah. 2024. "Malaysia, Indonesia, Vietnam and Thailand Become Partner Countries of BRICS." *Channel News Asia*, 24 de outubro. <https://www.channelnewsasia.com/asia/malaysia-indonesia-vietnam-thailand-brics-asean-global-south-russia-china-4699841>.
- Nuruzzaman, Mohammed. 2022. "Conflicts, Strategic Divergences and the Survival of Economic Groupings: Will China–India Rivalry Make BRICS Obsolete?" *Asian Journal of Comparative Politics* 7 (4): 1025–44. <https://doi.org/10.1177/20578911221108800>.
- Ocran, Matthew Kofi. 2024. "The New Development Bank." In *Perspectives on Development Banks in Africa*. Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-59511-0_17.
- Orakhelashvili, A. 2005. "The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions." *European Journal of International Law* 16 (1): 59–88. <https://doi.org/10.1093/ejil/chl103>.
- Park, Cyn-Young, Peter A. Petri, e Michael G. Plummer. 2021. "The Economics of Conflict and Cooperation in the Asia-Pacific: RCEP, CPTPP and the US-China Trade War." *East Asian Economic Review* 25 (3): 233–72. <https://doi.org/10.11644/KIEP.EAER.2021.25.3.397>.
- Petras, James, e Howard Brill. 1986. "The IMF, Austerity and the State in Latin America." *Third World Quarterly* 8 (2): 425–48. <https://doi.org/10.1080/01436597.1986.10555555>.

- org/10.1080/01436598608419907.
- Porca-Konjikusic, Sanela, Paul L. Hudson Jr, e Lodha Jain Harshi. 2024. "Global Economic Integration: How Do ASEAN and BRICS Organizations Contribute to the Process?" *BRICS Journal of Economics* 5 (2): 155–68.
- Purba, Aleksander, e John Tampil Purba. 2020. "Jakarta-Bandung High-Speed Rail Transportation Project: Facts and Challenges." *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering* 918 (1): 012034. <https://doi.org/10.1088/1757-899X/918/1/012034>.
- Que, Chengyu, Fan Zhang, Junru Zhang, e Zhaoyong Zhang. 2020. "Trade Interdependence and Comparative Advantage Between China and Countries Along the Belt and Road." In *China's Rise and Internationalization*. WORLD SCIENTIFIC. https://doi.org/10.1142/9789811212239_0003.
- Ramcharan, Robin. 2000. "ASEAN and Non-Interference: A Principle Maintained." *Contemporary Southeast Asia*, 60–88.
- Roberts, Cynthia. 2019. "The BRICS in the Era of Renewed Great Power Competition." *Strategic Analysis* 43 (6): 469–86. <https://doi.org/10.1080/09700161.2019.1672930>.
- Rodan, Garry. 2009. "Accountability and Authoritarianism: Human Rights in Malaysia and Singapore." *Journal of Contemporary Asia* 39 (2): 180–203. <https://doi.org/10.1080/00472330902723782>.
- Sally, Razeen. 2004. *Southeast Asia in the WTO*. no. 5. Institute of Southeast Asian Studies.
- Shaikh, Rizwan, e Chien-Kai Chen. 2021. "China's Debt Trap in Pakistan? A Case Study of the CPEC Project." *South Asia Research* 41 (3): 399–414. <https://doi.org/10.1177/02627280211040650>.
- Silva Araújo, Leticia, Lucas Milanez De Lima Almeida, e Alexandre Cesar Cunha Leite. 2025. "Trade Relations between Brazil and Asean: An Analysis through the Lenses of Dependency and Deindustrialization." *Problemas Del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía* 56 (222): 27–58. <https://doi.org/10.22201/ieec.20078951e.2025.222.70341>.
- Sims, Juan Pablo, e Brice Tseen Fu Lee. 2025. "Hedging under Hegemony: Domestic Pathways to Autonomy in Latin America." *Frontiers in Political Science* 7 (October): 1658413. <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1658413>.
- Sims, Juan Pablo, Yun-Tso Lee, e Brice Tseen Fu Lee. 2023. "New Chinese Economic Policy to Latin America? A QCA Approach to the Belt and Road Initiative." *Chinese Political Science Review*, ahead of print, July. <https://doi.org/10.1007/s41111-023-00244-w>.

- Soesastro, Hadi. 1995. "ASEAN and APEC: Do Concentric Circles Work?" *The Pacific Review* 8 (3): 475–93. <https://doi.org/10.1080/09512749508719151>.
- Stephen, Matthew D. 2012. "Rising Regional Powers and International Institutions: The Foreign Policy Orientations of India, Brazil and South Africa." *Global Society* 26 (3): 3. <https://doi.org/10.1080/13600826.2012.682277>.
- Strangio, Sebastian. 2025. "Indonesia Officially Becomes First Southeast Asian Member of BRICS." *The Diplomat*, 8 de janeiro. <https://thediplomat.com/2025/01/indonesia-officially-becomes-first-southeast-asian-member-of-brics/>.
- Stubbs, Richard. 2002. "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?" *Asian Survey* 42 (3): 440–55. <https://doi.org/10.1525/as.2002.42.3.440>.
- Suoneto, Noto, e Brice Tseen Fu Lee. 2024. "Asean Won't Become Obsolete Just Because a Few Members Join Brics." *South China Morning Post*, 4 de novembro. <https://www.scmp.com/opinion/asia-opinion/article/3284952/asean-wont-become-obsolete-just-because-few-members-join-brics>.
- Ting, Wai. 2016. "Increasing Economic Interdependence between China and ASEAN and Its Implications." *Journal of ASEAN Studies* 4 (2): 127–41.
- To, Emma Miriam Yin-Hang, e Rodrigo Acuña. 2019. "China and Venezuela: South-South Cooperation or Rearticulated Dependency?" *Latin American Perspectives* 46 (2): 126–40. <https://doi.org/10.1177/0094582X18813574>.
- Vestergaard, Jakob, e Robert H. Wade. 2013. "Protecting Power: How Western States Retain The Dominant Voice in The World Bank's Governance." *World Development* 46 (junho): 153–64. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.031>.
- Wang, Hongying. 2019. "The New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: China's Ambiguous Approach to Global Financial Governance." *Development and Change* 50 (1): 221–44. <https://doi.org/10.1111/dech.12473>.
- Wigell, Mikael. 2016. "Conceptualizing Regional Powers' Geoeconomic Strategies: Neo-Imperialism, Neo-Mercantilism, Hegemony, and Liberal Institutionalism." *Asia Europe Journal* 14 (2): 135–51. <https://doi.org/10.1007/s10308-015-0442-x>.
- Wu, Chien-Huei. 2020. "ASEAN at the Crossroads: Trap and Track between CPTPP and RCEP." *Journal of International Economic Law* 23 (1): 97–117. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgz032>.

Yoo, In Tae, e Inkyoung Kim. 2016. “Free Trade Agreements for the Environment? Regional Economic Integration and Environmental Cooperation in East Asia.” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 16 (5): 721–38. <https://doi.org/10.1007/s10784-015-9291-8>.

RESUMO

A expansão do BRICS no Sudeste Asiático, com a Indonésia como membro pleno e a Tailândia, Vietnã e Malásia como nações parceiras, apresenta novas oportunidades de crescimento econômico, cooperação institucional e reforma da governança global. Este artigo examina como o BRICS pode potencialmente complementar as estruturas regionais da ASEAN, oferecer mecanismos financeiros alternativos e fortalecer o papel do Sudeste Asiático na diplomacia multilateral. Embora persistam desafios como transparência da governança, sustentabilidade da dívida e assimetrias intrabloco no BRICS, o engajamento da ASEAN com o bloco oferece um caminho para uma ordem econômica mundial mais inclusiva. O alinhamento institucional estratégico determinará se o BRICS fortalece a autonomia econômica da ASEAN ou introduz novas dependências.

PALAVRAS-CHAVE

BRICS, Sudeste Asiático, Liberalismo, ASEAN, Multilateralismo

Recebido em 7 de fevereiro de 2025

Aprovado em 23 de maio de 2026

Traduzido por Maria Manoela Ribeiro Spolavori

FATORES DETERMINANTES DA EXPANSÃO DO IRÃ EM DIREÇÃO À ÁFRICA: ESTUDO DE CASO DA NIGÉRIA, SENEGAL E GANA

Nazrin Alizada¹

Damla Kocatepe²

Introdução

O conceito de “Terceiro Mundo”, cunhado por Alfred Sauvy durante a Guerra Fria, inicialmente definia neutralidade ideológica e uma orientação não sistêmica, mas, com o tempo, tornou-se sinônimo de atraso econômico. O continente africano, como uma das regiões onde essa transformação se reflete mais claramente, tornou-se um ponto focal para os esforços de potências estrangeiras em obter influência por meios religiosos, culturais e econômicos. Em consonância com a política externa moldada após a Revolução Islâmica, o Irã aprofundou suas relações com esse continente utilizando valores religiosos como instrumento de política externa na África. Nesse contexto, o Irã utiliza o xiismo como ferramenta cultural e ideológica, buscando construir uma “solidariedade anti-imperialista” por meio de sua identidade religiosa.

A presença do Irã na África não é puramente cultural ou humanitária; pelo contrário, foi moldada como parte de uma estratégia de política externa ideologicamente fundamentada. Essa estratégia instrumentaliza o xiismo por meio do expansionismo sectário e visa criar blocos antiocidentais e equilibrar a influência de atores como os EUA, Israel e Arábia Saudita na região. A ampliação da política do país, baseada na religião e na cultura, em interação com diferentes estruturas sociorreligiosas na África, tem o potencial de gerar uma ruptura significativa nos equilíbrios geopolíticos do continente. Nessa

1 Universidade Hatay Mustafa Kemal, Hatay, Turquia. E-mail: nazrin.alizada@mku.edu.tr . ORCID: 0000-0002-6874-7712 .

2 Universidade Kafkas, Kars, Turquia. E-mail: dml.sahinn@gmail.com ORCID: 0000-0002-1564-3995.

perspectiva, a principal hipótese deste artigo é que o Irã adota uma estratégia de *soft power* na África por meio do discurso religioso e da identidade sectária, e que constrói essa estratégia para legitimar seu discurso antiocidental em nível global e evitar sanções ocidentais, por um lado, e para obter influência política de longo prazo no continente africano, por outro.

Além disso, neste estudo optou-se pelo método de estudo de caso, utilizando Nigéria, Senegal e Gana como exemplos, e o processo de análise foi estruturado de acordo com essa metodologia. A escolha desses três países africanos baseou-se na predominância da população xiita nesses países. Isso porque, enquanto a Nigéria é o país africano com o maior número de muçulmanos xiitas, a densidade xiita no Senegal é média e a de Gana, a mais baixa. Por essa razão, o escopo e as limitações do estudo foram determinados pelos instrumentos socioculturais da política de expansão do Irã, especialmente religião e educação, e a área de aplicação foi delimitada a esses três países africanos.

A literatura acadêmica sobre a política do Irã para a África tem tido um aumento notável nos últimos anos, tanto em qualidade quanto em quantidade. Essa literatura analisa os engajamentos estratégicos do Irã, seus instrumentos religiosos e econômicos, as rivalidades regionais e as estratégias de *soft power* no continente a partir de uma perspectiva multidimensional. Países como África do Sul, Nigéria e Tanzânia têm figurado com destaque nas análises da ampliação estratégica da política do Irã na África Subsaariana (Kohnert 2024; Lefebvre 2019; Lob 2016). Os engajamentos conduzidos por meio desses países são considerados parte da busca do Irã por legitimidade em nível global, além de seus esforços para estabelecer relações bilaterais. As relações comerciais Irã-África são analisadas principalmente no âmbito da cooperação Sul-Sul e das teorias de dependência econômica (Lob e Yilmazkuday 2025). Esses estudos mostram que o Irã posiciona a África como uma alternativa estratégica, especialmente em um ambiente econômico moldado por sanções. De forma semelhante, pesquisadores iranianos também enfatizam a necessidade de desenvolver relações econômicas com a África e a importância da energia, infraestrutura e comércio nesse contexto (Asgar Khani e Arghavani Pirsalami 2011). Do ponto de vista da segurança, o engajamento do Irã na África não se limita à economia; ele também reflete a rivalidade regional. As ramificações da rivalidade Irã-Israel no Mar Vermelho e na África Oriental são examinadas dentro dessa estrutura (Bazoobandi e Talebian 2024). A base das estratégias de *soft power* do Irã na África é a diplomacia religiosa e a identidade sectária (Karaoğlu 2022; Rigiderakhshan 2022). Além disso, as tentativas do Irã de reconstruir sua imagem na opinião pública africana também são avaliadas dentro da estrutura da diplomacia cultural e dos conceitos de “*smart*

security” (Karami 2024). Historicamente, a era Ahmadinejad (2005-2013) é vista como um ponto de virada na política do Irã em relação à África, com um aumento nas visitas diplomáticas e nos acordos de cooperação durante esse período (Şeker 2017). Este estudo, por outro lado, visa contribuir para a literatura analisando a política iraniana para a África sob uma perspectiva histórica, religiosa, econômica e estratégica combinadas, utilizando três países selecionados como focos da análise: Senegal, Nigéria e Gana. Portanto, uma vez que os esforços do Irã em expandir não foram analisados simultaneamente no contexto desses três países, este estudo busca preencher essa lacuna na literatura.

Este artigo é composto por quatro partes principais. Na primeira parte, o desenvolvimento histórico do conceito de Terceiro Mundo/subdesenvolvimento e a abordagem do Irã a esse conceito serão discutidos em um arcabouço teórico. Na segunda parte, o contexto histórico das relações Irã-África será analisado e as diferenças nas políticas africanas dos políticos que chegaram ao poder após a revolução serão reveladas. Na terceira parte, os contextos geopolítico, econômico e religioso da relevância da África na política externa iraniana serão avaliados. Na última parte, o uso de elementos de *soft power* pelo Irã será explicado por meio de estudos de caso da Nigéria, Senegal e Gana. Essa estrutura visa fornecer uma análise abrangente, combinando as dimensões teórica e prática da pesquisa.

Quadro teórico

O termo “Terceiro Mundo” é usado por muitos para se referir a países em desenvolvimento, como os Estados pobres da África, Ásia, América Latina e Oceania. Mas, quando o termo foi cunhado na década de 1950, não havia nenhuma ligação com a pobreza. Em sua teoria dos “Três Mundos”, o acadêmico e figura pública francesa Alfred Sauvy, que explicou em 1952, enfatizou o *Tiers État* (Terceiro Estado) da sociedade francesa antes da Revolução de 1789, que naquela época era composto por pessoas que não possuíam privilégios, e então categorizou os países do mundo de acordo com sua participação na Guerra Fria (Sofjan 2023).

Assim, os países do Primeiro Mundo eram os países capitalistas, o Segundo Mundo era representado pelo bloco socialista e o Terceiro Mundo pelos Estados-nação que não participavam diretamente do conflito entre os blocos. Isso significa que essa teoria fazia parte do modelo dos Três Mundos utilizado durante a Guerra Fria, e da marginalização daqueles considerados irrelevantes. Portanto, na época, o termo Terceiro Mundo era simplesmente

usado para se referir a um país que não era considerado capitalista nem comunista. Em outras palavras, nesses anos, Terceiro Mundo também era um termo genérico para países que haviam acabado de emergir do isolamento social e ainda não haviam concluído seu desenvolvimento. Ao longo dos anos, o termo “Terceiro Mundo” perdeu seu significado original e passou a ser usado para descrever países que vivenciam níveis significativos de subdesenvolvimento econômico. Desse ponto de vista, seria apropriado discutir brevemente o subdesenvolvimento.

Ser subdesenvolvido não significa, necessariamente, a ausência de progresso. O subdesenvolvimento, conceito que evidencia a desigualdade, foi explicado por Rodney ao relacioná-lo à maior produtividade de um determinado segmento da sociedade (Rodney 2011, 13-14). Assim, o subdesenvolvimento é uma ferramenta para desenvolver uma perspectiva crítica sobre as condições que levam ao desequilíbrio em um ambiente de produção positivo e negativo. O subdesenvolvimento, portanto, busca explicar situações que enfatizam contingências históricas, sociopolíticas e econômicas que conferem a um país ou região uma vantagem injusta sobre outro. Exemplos particularmente concretos desse conceito, diretamente relacionado a países do Terceiro Mundo, podem ser encontrados no continente africano (Maoism.ru 2018).

Sob a influência de ideais religiosos, o Irã embarcou em uma mudança drástica em sua política externa após a Revolução Islâmica, preferindo desenvolver relações com países subdesenvolvidos do Terceiro Mundo que visam desafiar a ordem estabelecida e o status quo. Esses desdobramentos ganharam destaque na retórica dos líderes, especialmente durante a era Ahmadinejad, com um foco maior nos países do Terceiro Mundo (Arghavani Pirsalami 2013, 83), e, durante a administração Raisi, isso se concretizou por meio de contatos diplomáticos. Com base na teoria do Terceiro Mundo, o Irã tentou fortalecer seus laços com os países da região, especialmente utilizando o fator linguístico entre os valores socioculturais e o xiismo controlado entre os fenômenos religiosos como ferramenta política.

Utilizando o método sociocultural, o Irã busca disseminar seu patrimônio cultural entre os países africanos, assegurar o aprendizado de seu idioma e, principalmente, dialogar com eles de acordo com sua própria estratégia. Nesse contexto, o Irã pode persuadir países considerados de Terceiro Mundo a uma abertura estratégica, por meio de centros culturais iranianos, da oferta de ensino de idiomas em escolas africanas, da concessão de bolsas de estudo a estudantes africanos e da oferta de oportunidades de ensino em universidades iranianas (Abdullah 2016). Nesse eixo, pode-se afirmar que a posição do Irã é forte na Nigéria e em Camarões, na África Ocidental, em Uganda, na África Oriental, e em alguns países da África Austral, por meio

das seguintes formas de apoio:

- Embaixadas
- Centros Culturais Iranianos
- Centros de Língua Iraniana
- Guarda Revolucionária
- Instituições que operam em diferentes campos (Sadeghi e Hajimineh 2019, 223).

Além disso, a presença cultural do Irã na África se manifesta principalmente na África Ocidental e, em menor medida, na África Oriental e Austral. Considerando países dessas regiões, o Partido do Movimento Islâmico da Nigéria, liderado por Ibrahim al-Zakzaky, desempenha um papel fundamental na disseminação da cultura iraniana, especialmente na Nigéria (Lewis 2020, 3). Ao mesmo tempo, no âmbito da estratégia implementada pelos Centros Culturais Iranianos que atuam no país, a cooperação com canais de televisão nigerianos facilitou a influência em outros países africanos. Como resultado da cooperação dos Centros Culturais Iranianos com o canal de televisão *Al-Africa Islam* da Nigéria, um concurso de recitação do Alcorão, transmitido pela primeira vez na Nigéria, foi organizado também em outros 19 países africanos (AhlulBeyt News Agency 2016).

Além disso, o Irã está tentando atrair pessoas para o seu lado abrindo centros de idiomas em muitos países africanos e ensinando valores islâmicos e a língua persa. Um exemplo disso pode ser citado no Senegal. Durante o encontro oficial entre o embaixador do Irã no Senegal, Einollah Gasgavi, e o Ministro da Educação Superior e Pesquisa do Senegal, em Dakar, o Irã propôs a ideia de criar um curso de língua persa em instituições de ensino superior senegalesas. Autoridades senegalesas também expressaram apoio à ideia e afirmaram acreditar que a concretização dessa proposta, considerando os pontos em comum, afetará positivamente as relações Irã-Senegal (Ministry of Education 2016).

Aproveitando-se do fator linguístico e da disfuncionalidade dos canais de radiodifusão no contexto dos valores socioculturais, o Irã segue o modelo do canal pró-iraniano Hispan TV, que transmite em espanhol (Bouvier, 2024). Assim, em 2017, lançou o canal “Hausa TV” (Mehr News Agency 2017), transmitido para mais de 50 milhões de falantes de hausa, especialmente na Nigéria, Senegal, Gana e outros países africanos. Apesar de ser produzido em um idioma africano amplamente falado, o programa demonstra pouco interesse em assuntos africanos, concentrando-se, em vez disso, no desafio do “Eixo da Resistência” contra Israel e no papel do islamismo xiita na África.

Por outro lado, ao tentar transformar o xiismo em uma ferramenta

política sob seu controle, esse Estado aproveitou-se do fato de que os xiitas já eram oprimidos pela maioria muçulmana sunita e que os africanos estavam mais inclinados à defesa religiosa do que a seus interesses fundamentais. Mesmo os principais países ocidentais estão cientes desse fato e perceberam que não podem agir sem o eixo da fé no cálculo político na África. Assim, eles sentem certo desconforto com a instrumentalização do Islã. Mas também devem se abster de qualquer ação que possa provocar a ira da comunidade muçulmana, que agora é uma força motriz substancial em muitos países africanos (Camara 2021). E isso impõe limitações às suas atividades na região. Percebendo isso, o Irã utiliza o fator religioso de forma mais eficaz para criar uma frente antiocidental composta por Estados africanos e para estabelecer parcerias que fortaleçam sua posição dentro do “Eixo da Resistência”. Nesse sentido, o Irã se aproveita de dois elementos nas regiões onde tem interesse em transformar o xiismo no ramo dominante.

A primeira dessas estratégias é o uso da *Taqiyya* para *Ahl al-Bait*, ao ocultar suas identidades (Demir 2018). A segunda é a implementação de projetos de desenvolvimento e ajuda humanitária para conquistar os corações e as mentes das pessoas, assim como fizeram os missionários cristãos em países pobres (Awad 2019, 1). O Irã utiliza o segundo elemento com mais eficácia em suas atividades de política externa no continente africano. Embora os países que ali se estabeleceram possuam grande riqueza, eles são igualmente despreparados e financeiramente insuficientes para colocá-la em prática.

Contexto histórico das relações Irã-África

Embora o continente africano não fosse uma região que desse atenção especial à política externa iraniana, emergiu como uma região onde o Irã tem tentado expandir sua esfera de influência desde o século XXI. De fato, as raízes das relações entre o Irã e o continente africano remontam à antiguidade. Ao analisarmos a história, observamos que a cooperação para fins comerciais ganhou destaque nas relações que se iniciaram no período imperial. Pessoas de origem persa imigraram para a África Oriental no século XVI e, durante o período Pahlavi, as relações econômicas se desenvolveram principalmente com os países da África Austral (Chimarizeni 2017, 39). Essencialmente, Reza Shah Pahlavi permaneceu exilado na África do Sul de 1941 a 1946, e as relações bilaterais foram mantidas durante o reinado de seu filho, Mohammed Reza Pahlavi (Fakude 2016, 4). No entanto, as relações bilaterais foram tentadas em diferentes períodos. Após a Revolução Islâmica, o Irã rompeu todos os

laços com a África do Sul do apartheid e começou a impor sanções, relegando a África a um segundo plano na política externa iraniana. Somente no final do século XX, o rumo das relações internacionais começou a mudar e, após o colapso do regime do apartheid, o Irã voltou a priorizar suas relações com o continente africano. Nesse eixo, as relações econômicas começaram a evoluir, e a África do Sul passou a importar entre 65% e 90% de suas necessidades de petróleo do Irã (Onderco 2016, 256).

Paralelamente a isso, o atual líder religioso Ali Khamenei, que foi presidente durante o reinado do Aiatolá Khomeini, visitou países africanos, incluindo Moçambique, Zimbábue e Angola, em 1986 (Keynoush 2021, 35), e firmou diversos acordos, especialmente sobre o desenvolvimento de infraestrutura. Contudo, o interesse do Irã pela África diminuiu durante o governo de Hashemi Rafsanjani, eleito presidente após a morte de Khomeini. Isso porque, nesse período, Rafsanjani visitou o Senegal apenas em 1991. Assim como durante o governo de Rafsanjani, o interesse pela África diminuiu relativamente durante o período de Mohammed Khatami, que assumiu a presidência após Rafsanjani. Especialmente durante o período de Khatami, considerado a nova era da política externa do Irã (Kaya e Şartepe 2016, 4), o discurso de exportação da revolução foi deixado de lado, à medida que o Irã se concentrava em suavizar suas relações com o Ocidente.

O fato de a África ter recebido a atenção que merecia na política iraniana começou com o governo de Mahmoud Ahmadinejad, eleito presidente em 2005. Ahmadinejad procurou manter as relações com a África no mais alto nível, adotando o discurso do “eixo da resistência” formulado por Ali Khamenei. Nesse contexto, Mahmoud Ahmadinejad, em um discurso em Nova York, enfatizou que “o Irã não tem quaisquer limitações ou obstáculos ao desenvolvimento de seus laços com os países africanos” (Warner 2011, tradução nossa³) e expressou que o Irã estava disposto a ampliar e fortalecer suas relações com a África em 2008. Além disso, especialmente os países da África Austral, posicionaram-se a favor do desenvolvimento das relações econômicas com o Irã, e o atendimento às necessidades econômicas internas desempenhou um papel fundamental nesse processo. Embora tenha havido um declínio no curso das relações com a África durante o período de Hassan Rouhani, que assumiu a presidência após Ahmadinejad, ele sublinhou que não existem barreiras ao desenvolvimento das relações bilaterais entre os países africanos e o Irã, no encontro realizado com o Rei do Lesoto e o Presidente do Zimbábue em 2017 (Middle East Monitor 2016).

3 No original: “Iran does not have any limitations or obstacles to the development of its ties with African countries” (Warner 2011).

As reuniões oficiais entre o Irã e os estados africanos não terminaram e, em outubro de 2017, o presidente da Tanzânia se encontrou com Rouhani durante sua visita ao Irã. Ao enfatizar a cooperação econômica entre os dois países, o presidente da Tanzânia mencionou que “a Tanzânia desempenha um papel de país de trânsito para o Irã, proporcionando acesso à África Oriental” (Tasnimnews 2017, tradução nossa⁴). Diante disso, Rouhani afirmou que “empresas iranianas estão prontas para participar de projetos de desenvolvimento em toda a África, incluindo na Tanzânia” (ISNA 2017, tradução nossa⁵). Essas visitas oficiais eram realizadas regularmente entre as partes, e isso é aceito como prova de que a África não perdeu sua importância na política externa do Irã; pelo contrário, buscou-se aumentar sua proeminência. Isso é corroborado pela declaração do presidente Ebrahim Raisi, que assumiu o cargo em 2021. Ao enfatizar a necessidade de expandir as relações com países não ocidentais, Raisi destacou que a África desempenharia um papel central nesse eixo e sinalizou que o Irã ativaria seriamente todas as suas capacidades para cooperar com os países africanos (Naeni 2021). Dando um passo que não era dado há 11 anos, Raisi visitou três países africanos (Quênia, Uganda e Zimbábue) em julho de 2023. Durante essa visita, foram assinados 21 acordos em diversas áreas, incluindo petróleo, telecomunicações e tecnologias da informação, e o continente africano foi visto como uma importante região, cheia de oportunidades (Naeni 2023). Durante o mandato de Raisi, o Irã buscou aumentar suas relações comerciais e econômicas com a África para enfraquecer a influência ocidental e mitigar as sanções impostas pelo Ocidente (Karr et al. 2024). Masoud Pezeshkian, que assumiu o cargo em julho de 2024, expressou seu desejo de fortalecer as relações com os países africanos em sua mensagem intitulada “Minha Mensagem para o Novo Mundo”, utilizando o termo “Sul Global” (Daressalam 2024). Espera-se que as relações energéticas, econômicas e comerciais iniciadas com muitos países africanos durante a presidência de Raisi continuem sob o governo de Pezeshkian (Movahed 2025), que busca abrir uma nova janela diplomática com o Ocidente (Slavin 2024). A Terceira Conferência Irã-África sobre Cooperação Econômica, realizada em abril de 2025 em Teerã, com a participação do presidente Pezeshkian, é um sinal visível disso. A conferência contou com a presença de mais de 20 ministros, 14 vice-ministros e altos funcionários de diversos países do continente africano (Etemad Online 2025).

4 No original: “*Tanzania plays a transit country role for Iran in providing access to East Africa*” (Tasnimnews 2017).

5 No original: “*Iranian companies are ready to enter development projects covering the whole of Africa, including Tanzania*” (ISNA 2017).

A importância da África na política externa iraniana

Ao pesquisar a estratégia externa do Irã, seria apropriado, em primeiro lugar, focar nas prioridades ou metas determinadas por este país no âmbito de sua política externa. Nesse eixo, os objetivos adotados pelo Irã são os seguintes (Clawson 1994, 42):

- Ser autossuficiente nas áreas da economia, da política e das forças armadas;
- Tirar proveito da política de dissuasão, eliminando os elementos que representem um risco para o Irã;
- Direcionar a atenção para questões externas em vez de internas, em consonância com o sucesso da revolução;
- Assumir efetivamente o controle de regiões onde possui interesses próprios (por exemplo, a África);
- Consolidar o Irã como uma potência regional, através da concretização desses objetivos.

No contexto dos objetivos, a importância que o Irã atribui à África deve ser categorizada em quatro tópicos principais. Isso inclui questões como a satisfação de necessidades nas esferas econômica, política, militar e religiosa. Analisando mais detalhadamente, é possível listá-las da seguinte forma:

Dimensão Econômica

O Irã busca capitalizar os recursos naturais da África investindo na exploração de reservas de urânio. O país visa obter ganhos significativos destacando o potencial africano e alocando recursos financeiros (Shahvar 2020, 60) para dar suporte a empresas iranianas em projetos como gasodutos, telecomunicações, construção de barragens e produção de silagem. Além disso, a África, com suas abundantes matérias-primas para a produção alimentar e industrial, oferece um mercado lucrativo para os produtos iranianos (African Natural Resources Center 2016, 4).

Engajamento político

O Irã busca consolidar sua influência na África, assegurando o apoio tanto de Estados africanos quanto de corporações multinacionais que operam no continente. Contudo, o Irã enfrenta a oposição de Israel,

que busca manter o controle sobre suas atividades na região. Outro motivo fundamental para o interesse iraniano na África é o desejo de obter apoio de diversos países africanos na resistência às sanções impostas pelos EUA e pelos países ocidentais devido ao seu programa nuclear (Chimarizeni 2017, 38). O Irã obteve com sucesso esse apoio de nações africanas como o Gabão, que, apesar de se comportar como um observador nas Nações Unidas, se opôs às sanções contra o Irã. Além disso, o Irã utilizou suas reservas energéticas como instrumento político, oferecendo petróleo a nações africanas com preços subsidiados em troca de apoio político. O Quênia, por exemplo, também apoiou o Irã, motivado por suas próprias ambições de desenvolver uma usina nuclear na próxima década (McAnenny 2014). Nesse contexto, o Quênia busca se beneficiar da expertise iraniana para alcançar esse objetivo.

Objetivos Estratégicos

Para avançar suas ambições estratégicas na região, o Irã visa estabelecer bases militares na África. No entanto, essa ambição enfrenta diversos desafios. Para fortalecer sua influência, o Irã está estreitando seus laços com a Eritreia, utilizando petroleiros e navios de guerra iranianos e aumentando sua presença naval em portos eritreus como Massawa e Assab (Stratfor.com 2012). As forças de oposição eritreias expressaram preocupação com a possibilidade de o Irã estar estabelecendo uma base naval no Estreito de Bab-el-Mandeb. Em resposta, o Irã esclareceu que sua presença na região está ligada a potenciais necessidades de defesa em caso de futuras ameaças. Além disso, o Irã também estaria utilizando outros países africanos, como Somália e Djibuti, para atividades ilícitas (Calabrese 2020). O país utiliza rotas terrestres na África Oriental, que facilitam o contrabando de armas, para transportar armamentos ilegais para nações-alvo. Simultaneamente, essas rotas ajudam o Irã a contornar as ações israelenses e permitem o retorno de mercadorias contrabandeadas para o Irã (Mari 2017, 61).

Fatores religiosos

A população predominantemente muçulmana da África — composta por sunitas e comunidades xiitas significativas em países como Nigéria, Senegal, Gana, Uganda, Mali e Tanzânia — torna o continente estrategicamente importante para o Irã (Shahvar 2020, 60). Embora a grande maioria dos muçulmanos africanos seja sunita, a presença do xiismo também é notável. Dada a disputa entre o Irã e os Estados liderados por sunitas na

região, essa perspectiva religiosa é um dos fatores que tornam a África atraente para o Irã. Sob a liderança da Arábia Saudita, os países de maioria sunita na África adotaram uma versão do Islã centrada na Arábia Saudita, que se opõe à abordagem iraniana (AlSaied 2021). O Irã, portanto, busca fortalecer sua influência entre os segmentos xiitas na África, alavancando laços religiosos para angariar apoio.

Conforme descrito, a África possui importância estratégica para o Irã por diversos motivos. Para tirar proveito disso, o Irã está conduzindo uma manobra política para garantir seus interesses no continente. Especificamente, o Irã está trabalhando para estabelecer uma posição favorável antes que uma oposição liderada por sunitas possa surgir. Sua estratégia se desenrola em três fases:

- **Primeira fase:** Desenvolvimento de relações bilaterais com países africanos.
- **Segunda fase:** Promoção do conceito de diálogo entre civilizações divergentes.
- **Terceira Fase:** Fortalecimento da cooperação para remover os Estados do chamado “eixo do mal” da liderança dos EUA.

Essas fases estão alinhadas com a estratégia mais ampla de soft power do Irã, que visa ampliar sua influência em diversas regiões, incluindo a África. Para atingir seus objetivos, o Irã emprega vários métodos, e um exame abrangente dessas estratégias é necessário para compreender o alcance total de sua abordagem no continente africano.

Aplicações de estudo de caso

Considerando os muçulmanos na África em geral, pode-se afirmar que esta região possui uma forte presença muçulmana. A maioria deles reside na Nigéria, Senegal, Tanzânia, Congo e Gana. Para uma melhor compreensão, consulte a tabela abaixo para obter dados numéricos mais detalhados.

Tabela 1: Número de muçulmanos/xiitas na África⁶

País	Número total de muçulmanos	Número total de xiitas
Nigéria	104.700.000	3.000.000-7.000.000
Senegal	15.500.000	1.000.000

6 A tabela foi criada pelos autores com base em informações coletadas de diferentes fontes e utilizadas no artigo..

País	Número total de muçulmanos	Número total de xiitas
Gana	1.900.000	menos de 1.000.000

Como se pode observar na tabela, a frequência de assentamento da população muçulmana na África varia de país para país. Por essa razão, o Irã busca consolidar sua presença expandindo-se para regiões com maior concentração de muçulmanos e onde a população xiita representa uma minoria em relação à população sunita, de diferentes maneiras. Nesse contexto, vale a pena examinar em detalhes a utilização desse método religioso pelo Irã em três países principais: Nigéria, que possui a maior população muçulmana; Senegal, que se encontra em uma posição intermediária no ranking populacional; e Gana, que se destaca por ter uma população xiita muito abaixo da média.

Nigéria

A Nigéria, o país mais populoso da África, abriga muitas religiões, sendo o islamismo e o cristianismo as mais amplamente aceitas. Dentre essas religiões, a chegada do islamismo à Nigéria merece destaque. Isso se deve às suas raízes antigas. Os primeiros muçulmanos a chegarem à Nigéria, no século IX, foram os egípcios. A religião se espalhou por todo o país por meio dos muçulmanos Fulani, que migraram para a Nigéria após a queda do antigo reino Songhai, no século XV (Njoku, 1995). No entanto, no século XX, especialmente após a independência da Nigéria em 1960, um programa de islamização se disseminou pelo país. Graças a esse programa, 100 mil pessoas se converteram ao islamismo (African Studies Centre Leiden, 2016), e a importância da religião na Nigéria aumentou ainda mais. Além disso, é importante ressaltar que a comunidade muçulmana na Nigéria também se divide em duas vertentes. Embora quase 60 milhões de muçulmanos que vivem na região pertençam ao ramo sunita, não há informações estatísticas claras sobre o número de pessoas da corrente xiita. Algumas fontes afirmam que existem 4 milhões de muçulmanos xiitas na Nigéria, e, segundo outras, o número se aproxima de 10 milhões (Szrom 2010). Como não há números precisos, os muçulmanos xiitas são considerados uma minoria na região. Por esse motivo, o Irã está tentando ser mais ativo nessa região, para que os xiitas deixem de ser uma minoria. Nesse sentido, o Irã planeja atrair a parcela sunita da região para o seu lado. Recorreu a diferentes estratégias para alcançar esse objetivo, e o Partido do Movimento Islâmico da Nigéria facilitou sua atuação nesse campo (Elijah et al. 2021, 6). Esse partido busca tornar o Islã a religião

dominante em todo o país.

Ao analisar brevemente a história do Partido do Movimento Islâmico da Nigéria, é importante examinar os problemas enfrentados pelo país na década de 1970 (Onapajo 2017, 82-83). De fato, a tensão entre muçulmanos e cristãos residentes na Nigéria, bem como entre diversos segmentos muçulmanos, começou a aumentar gradualmente durante esses anos, e a Nigéria se tornou um país onde grupos islamistas estavam em conflito. A partir do final da década de 1970, alguns muçulmanos nigerianos começaram a defender a islamização da vida pública com mais veemência do que nas duas décadas anteriores (Thurston 2017). Nesse sentido, sob a liderança de Ibrahim al-Zakzaky, o Partido do Movimento Islâmico tornou-se mais ativo a partir da década de 1980. O principal motivo para isso foi a Revolução Islâmica Iraniana de 1979.

Inspirado pela revolução iraniana, al-Zakzaky, que é sunita, desejava a derrubada do governo da Nigéria da mesma forma e o estabelecimento de um sistema baseado na lei islâmica. De fato, ele se apresentava como muçulmano xiita em seus sermões no norte da Nigéria nas décadas de 1980 e 1990 (Soonest 2019). Portanto, o Irã apoiou o Partido do Movimento Islâmico da Nigéria, conhecido como partido jihadista, e por meio deste partido, forneceu treinamento militar a centenas de nigerianos em campos no norte da Nigéria, como no campo do Hezbollah (Schoonover 2013). A maior área de atuação deste partido é no norte da Nigéria. Com o apoio do Irã, embora este partido queira transformar o xiismo na seita dominante na Nigéria, o número de apoiadores anti-xiitas está aumentando no país. Este segmento, que se autodenomina anti-xiita, é um movimento salafista. Eles são geralmente representantes do islamismo sunita ao redor do mundo e consideram o xiismo inadequado para o Islã.

Nesse eixo, os salafistas nigerianos acusam os xiitas de negarem a completude do Alcorão, enquanto os xiitas afirmam que os salafistas nigerianos estão mais próximos dos wahabitas. O surgimento de conflitos de opinião devido a acusações mútuas entre diferentes seitas causou uma guerra civil na Nigéria. E isso é do interesse do Irã. Tomando isso como base e em nome do fim da discriminação contra os muçulmanos xiitas, o Irã expandiu facilmente sua esfera de influência na Nigéria. Para isso, o melhor método é atrair os muçulmanos sunitas para o seu lado, o que se tenta realizar por meio das instituições xiitas planejadas. Para o estabelecimento de tais instituições, o Irã quer criar a Rede Institucional de Xiitas na África. O primeiro passo em direção a esse objetivo foi dado em 10 de agosto de 2016. O secretário-geral Abu Jaafar tomou iniciativas como o estabelecimento da “União Africana *Ahl al-Bait*”, que se tornará a referência dos xiitas africanos e destacará os valores

da paz entre as sociedades em todo o continente (Yaymout 2016).

O uso ativo da religião pelo Irã na Nigéria deve-se principalmente a este motivo: antes da década de 1990, a maioria dos estudiosos islâmicos na Nigéria desconhecia as crenças básicas do xiismo. Isso porque a maioria dos estudiosos religiosos, especialmente no norte da Nigéria, utilizava o *Tafsir al-Jalalayn*⁷. Consequentemente, os xiitas não dispunham de fontes de informação adequadas para manter vivas suas crenças religiosas. Nessa situação, a disseminação do xiismo na região não era possível. Portanto, os iranianos aproveitaram-se da falta de conhecimento dos estudiosos islâmicos na Nigéria e na maior parte da África Ocidental, onde os estudiosos se limitavam aos livros da escola de pensamento Maliki (Muhammed e Abdullahi 2019, 37-38).

Como se pode depreender do exposto acima, o Irã tem a vantagem da religião, que pode ser usada como ferramenta política na estratégia que sucede. Portanto, pode se apresentar em todas as regiões onde o Irã tem interesses, como protetor dos direitos dos muçulmanos. Em suma, o Irã utiliza ativamente o método religioso (xiismo), que possui um amplo espectro, na Nigéria. Para isso, não faz grandes esforços. O Irã consegue tudo isso utilizando os xiitas nigerianos, ou seja, aproveitando-se do poder interno do país.

Senegal

As relações econômicas entre o Irã e o Senegal remontam ao período de Reza Shah Pahlavi, e buscou-se mantê-las durante a Guerra Fria. Contudo, devido a sua atuação política no continente africano, o Irã necessitou romper relações com países africanos. Assim, a Embaixada do Irã no Senegal foi fechada em 1984 por supostamente incitar propaganda islâmica, retomando suas atividades em 1990 (Leichtman 2009, 324). Após esse período, as relações bilaterais avançaram consideravelmente, impulsionadas pelas mudanças políticas no cenário internacional desde o século XXI. Além disso, o Irã reformulou sua doutrina de política externa e passou a priorizar o desenvolvimento das relações bilaterais com os países africanos. Desde a era Ahmadinejad, o governo senegalês não se mostrou indiferente à priorização da questão africana pelo Irã em sua política externa (Szrom 2010). A instalação de uma refinaria de petróleo e uma fábrica de produtos químicos no Senegal, bem como a fábrica de automóveis Khodro, e a produção de grandes quantidades de petróleo barato graças ao Irã podem ser citadas como

7 N.T. Uma das obras de Tafsir (interpretação corânica) mais clássicas e difundidas dentro do ramo muçulmano sunita.

exemplos dessa ação. Em consequência disso, o presidente Abdoulaye Wade viajou a Teerã duas vezes, em 2006 e 2008, para se encontrar com Khamenei e Ahmadinejad (Rubin 2008, 6).

Durante este encontro, ele afirmou que seria mais fácil preparar o terreno contra as grandes potências, um objetivo comum, através da criação de unidade entre outros países islâmicos, como Senegal e Irã. Ao enfatizar que o Senegal vê o Irã como um país exemplar, ele facilitou o desejo iraniano de fortalecer sua posição no Senegal com base na religião. Isso porque, embora o Senegal seja um país 90% muçulmano, os sunitas, liderados por líderes sufistas, predominam no país.

Em geral, embora a vertente sunita seja predominante no Senegal (Leichtman 2009, 325), a presença do xiismo no país remonta à antiguidade. Sua institucionalização, porém, depende do Instituto Islâmico, fundado em Dakar (Séne 2016, 45), capital do Senegal, em 1978, com o apoio da diáspora libanesa. Esse instituto permitiu a maior disseminação do islamismo xiita no Senegal e, graças às suas atividades, mesquitas e madraças foram construídas em todo o país, promovendo a adoção do xiismo e criando um ambiente propício para que as populações sunita e xiita compartilhassem o mesmo espaço e se desenvolvessem religiosamente. Embora todos esses sejam desenvolvimentos positivos no aumento da presença do Irã no Senegal por meio do uso do método religioso, as relações entre esses dois países foram interrompidas em 2011. O principal motivo foi o evento ocorrido em 2010. Mesmo com a assinatura de um acordo de paz em Dakar, em 2004, entre o governo senegalês e a Operação Forças Democráticas de Casamance, criada em 1982 para lutar contra o governo pela independência (Foucher 2018, 265), essa força continuou suas atividades separatistas e, em 2010, um incidente sangrento resultou na morte de soldados senegaleses.

Após esse incidente, o governo senegalês alegou ter recolhido armas iranianas utilizadas pelos membros da Operação Casamance e decidiu romper relações com o Irã em 2011 (Al Jazeera, 2011). Contudo, embora o Senegal seja um país com uma população de 15.500.000 habitantes, é o primeiro dos cinco países que exercem influência sobre a política islâmica do Irã na África e onde a população civil apresenta a visão mais positiva do Irã entre os países africanos. Por essa razão, era importante para o Irã restabelecer as relações, mesmo após o rompimento. Com base nisso, durante a 12th Cúpula Islâmica realizada no Cairo em 2013, sob o tema “Mundo Muçulmano: Novos Desafios e Oportunidades em Expansão” (OIC/SUM 2013), o Irã manifestou o desejo de restabelecer suas relações com o Senegal. Ao mesmo tempo, o presidente senegalês, Macky Sall, que se posicionou a favor do restabelecimento das relações bilaterais, procurou não repetir os erros de seus antecessores durante

esse processo e buscou atrair a atenção para que o Irã investisse novamente no Senegal.

Apesar de todos os problemas ocorridos entre os dois países, o Irã não desistiu do Senegal e deseja converter a maior parte da população sunita ao xiismo. Isso se deve à existência de organizações sunitas voltadas contra o xiismo, como o *Hizb al-Tarqiyya* (Diouf e Leichtman 2009, p. 243), o *Mustarshidin* (Diouf e Leichtman 2009, p. 13) e o *Jamaat Ibadu Rahman* no Senegal. O fato de essas organizações continuarem suas atividades discriminatórias contra o xiismo, cooptando a população sunita, impede o Irã de utilizar o xiismo como estratégia de expansão. Isso pode representar uma grande ameaça para o Irã no futuro. Portanto, o Irã tem demonstrado interesse em desenvolver relações de alto nível com o governo senegalês. Assim, ao receber as credenciais do novo embaixador senegalês em Teerã, o ex-presidente iraniano Hassan Rouhani enfatizou sua disposição em desenvolver as relações entre os dois países e defendeu a cooperação nas áreas científica, cultural, tecnológica e acadêmica, bem como no campo das ciências islâmicas. Durante o encontro, Rouhani descreveu o Senegal como uma “porta de entrada” para os laços do Irã com a África, o que foi interpretado como um sinal verde para o desenvolvimento das relações bilaterais (Irangov.ir, 2021).

Posteriormente, o vice-ministro das Relações Exteriores do Irã, Ali Bagheri, que se encontra em Dakar, capital do Senegal, para discutir questões de interesse do mundo muçulmano em função da questão de Gaza, reuniu-se com o presidente da Assembleia Nacional do país em 2023. “A tentativa de organizar a reunião regular do Fórum Africano de Paz e Segurança demonstra os esforços do Senegal para restabelecer a identidade africana e fortalecer a independência de todos os países africanos”, afirmou o vice-ministro iraniano, destacando os laços profundos entre os dois países e a capacidade do Irã em diversas áreas, e expressando o desejo de que as relações parlamentares entre as duas partes continuem (Mfa.ir 2023). Bagheri também enfatizou a necessidade de desenvolver a cooperação entre os parlamentos de outros países muçulmanos, o que também poderia ser útil para deter as ações desumanas do regime sionista em Gaza (Mfa.ir 2023).

Gana

Após a Revolução Islâmica, um dos países que o Irã desejava alcançar com a expansão da propaganda islâmica era Gana, outro país do Norte da África. Gana possui uma população de quase 20 milhões de habitantes, dos quais 17,6% são muçulmanos; entre eles, predomina a vertente sunita,

embora também haja presença de xiitas no norte do país (Index Mundi, 2021). Além disso, cristãos e pessoas de outras religiões também vivem lá. Por esse motivo, trata-se de um país democrático, com sistema presidencialista, onde convivem pessoas de diferentes religiões. Nesse contexto, é comum celebrar festividades de diversas religiões em Gana. Além de festas religiosas como o Natal, o *Boxing Day* e a Páscoa, duas novas datas comemorativas passaram a ser celebradas desde 1995 sob os auspícios do Xeique nacional Osman Nuhu Sharubutu: o Eid al-Adha e o Eid al-Fitr. Esses dois novos feriados foram reconhecidos como dias oficiais, assim como outras festividades (Prempeh 2015). Como se pode depreender do que foi dito acima, o Islã é uma das religiões mais comuns neste país, e as divisões sectárias também existem aqui. Paralelamente a isso, surge a seguinte questão: por que ocorreu a expansão do xiismo em Gana, que tem uma população xiita de quase um milhão de pessoas?

Sem dúvida, a Revolução Islâmica de 1979, assim como ocorreu em outros países africanos, e a migração de xiitas libaneses para Gana na década de 1980 desempenharam um papel fundamental nesse processo. Destaca-se, nesse contexto, a atuação dos xiitas libaneses, que, além de desenvolverem suas próprias atividades comerciais, fundaram uma escola xiita e iniciaram a expansão do xiismo por todo o território ganês (Shia Africa 2025). Esse aspecto não passou despercebido pelo Irã, levando o país a apoiá-los desde o final do século XX. Nessa linha de atuação, o Irã buscou inicialmente conquistar o apoio de forças locais e recorreu a diversas estratégias, incluindo iniciativas educacionais, sociais, humanitárias e midiáticas, bem como projetos específicos, para promover o xiismo como a ideologia dominante em Gana.

No âmbito das atividades educacionais, o principal objetivo do Irã tem sido institucionalizar a propaganda xiita em Gana. Para isso, a Fundação Ahl al-Bait foi inicialmente estabelecida no país. O objetivo primordial dessa fundação era a criação da Universidade Islâmica de Gana, que funcionou como uma continuidade do *Institute of Islamic Literature*, instituição que iniciara suas atividades em 1986 com 15 alunos matriculados no curso de Teologia Islâmica (Mohammed 2017, 11). O processo de transformação desse instituto em universidade teve início no ano 2000 e, após a conclusão de todos os trâmites de credenciamento em 2001, a instituição consolidou-se como uma universidade de pleno direito. O lema da universidade é “conhecimento, crença e serviço”; enquanto em 2000 a instituição contava com 35 alunos, esse número saltou para 1.800 em 2011. A maioria dos estudantes é composta por muçulmanos sunitas. Paralelamente, foi estabelecida em Gana uma escola particular denominada *Lady Fatima Girls*, financiada pela universidade e reconhecida pelo Serviço de Educação de Gana. A principal

missão dessa escola é capacitar meninas, muçulmanas ou não, para que se tornem profissionais com elevado nível de instrução, além de proporcionar oportunidades de desenvolvimento acadêmico e profissional para mulheres carentes de comunidades rurais (School and College Listing 2025).

A segunda fundação estabelecida pelo Irã em Gana no campo da educação é a Fundação Imam Hussein. Essa fundação foi criada por iniciativa da Embaixada do Irã e de ganeses xiitas, durante seminários internacionais realizados pela União Islâmica na Mesquita Central de Kumasi entre 1988 e 1989 (Bompani e Frahm-Arp 2010, 114). Na mesma época, foi criada a Fundação Al-Kawthar; ambas atuam na realização de atividades educacionais e de mídia do Irã em Gana. Graças à contribuição delas, são publicadas em inglês as revistas *Al-Kawthar* e *Pen*. Além disso, as atividades de mídia dos xiitas incluem programas transmitidos pelo canal NET 2 todas as sextas-feiras, bem como a criação de sites. Dois centros de treinamento em costura, financiados diretamente pela Embaixada do Irã no âmbito de ações de assistência social e humanitária, operam em Kokoda e Temali, enquanto postos de atendimento médico funcionam em Kwami, Mamobi e outras localidades.

No âmbito dos projetos propostos, as relações entre Irã e Gana devem ser analisadas à luz dos acontecimentos recentes, uma vez que o objetivo principal das novas iniciativas dos últimos anos é ampliar a difusão do xiismo por toda Gana. Nesse contexto, reuniões e acordos bilaterais adquiriram grande importância. Paralelamente, um memorando de entendimento abrangendo as áreas de agricultura, turismo, esportes e educação foi assinado entre o Irã e Gana em 2013 (Modern Ghana, 2013). Naquela ocasião, foram propostos novos arranjos no campo da educação, incluindo a ideia de abrir um departamento de língua persa na Universidade de Gana.

Paralelamente, o embaixador do Irã em Gana, Nosratollah Maleki, proferiu um discurso para a equipe do *Daily Graphic* em 2017. Ele abordou as atividades do Irã no país e destacou a qualidade do serviço prestado no âmbito de projetos de assistência social e humanitária. Ao ressaltar as vantagens da clínica de saúde iraniana local, ele enfatizou que as relações econômicas e políticas entre os dois países se baseiam em vínculos profundos (Graphic Online 2017). Tais iniciativas prosseguiram em nível de representantes de alto escalão; o então Ministro das Relações Exteriores do Irã, Hossein Amir Abdollahian, expressou o desejo de aprofundar as relações cordiais com Gana em todas as áreas de interesse mútuo. A 7ª reunião da Comissão Mista de Cooperação foi realizada em Teerã, em 2022, com a presença do ministro ganês de Cultura, Artes e Turismo, Mohammad Awal Ibrahim. Amir Abdollahian afirmou que o encontro revelou a abordagem pragmática do Irã quanto ao desenvolvimento das relações e indicou que uma delegação

deveria ser enviada a Gana para traçar um roteiro para as relações entre os dois países (Tehran Times 2022). Com a aceleração desses acontecimentos, as relações bilaterais ganharam impulso, culminando, inclusive, na celebração do 45º aniversário da Revolução Islâmica do Irã na embaixada em Acra, em 2024 (Iran Press 2024). Todos esses fatos foram vistos como indicadores de que a situação atual entre o Irã e Gana evoluiu para uma direção positiva e construtiva.

Conclusão

Este estudo demonstrou que o engajamento do Irã com a África, particularmente após a Revolução Islâmica, não é meramente um reflexo de afinidade cultural ou preocupação humanitária, mas sim uma estratégia de *soft power* deliberada e ideologicamente motivada. Ao instrumentalizar o xiismo como ferramenta de diplomacia religiosa, o Irã busca construir uma solidariedade anti-imperialista, contrabalancear rivais ocidentais e regionais como os Estados Unidos, Israel e Arábia Saudita, e estabelecer influência política de longo prazo no continente. Nesse sentido, o Irã pretende consolidar sua presença em diferentes partes do continente africano. Ao buscar implementar sua estratégia de expansão, especialmente em regiões da África de maioria sunita, o Irã planeja abrir caminho para a disseminação do xiismo nessas áreas. Isso é percebido como a maior ameaça à proteção dos estados sunitas que a Arábia Saudita planeja criar contra o Irã.

Consequentemente, o país apoia muitos grupos de oposição em África e tenta atraí-los para o seu lado. Como detalhado nas outras seções, o exemplo mais óbvio disso é o incidente na Nigéria. O Partido do Movimento Islâmico da Nigéria, que defende a islamização da vida pública, tem recebido apoio do Irã e sido responsável pela disseminação de uma retórica jihadista, especialmente no norte do país. Por outro lado, sob o pretexto de atividades religiosas e educacionais, o Irã também busca fortalecer sua influência em alguns países africanos no que diz respeito ao Islã. O Senegal tem sido o exemplo mais concreto dessa estratégia. Há duas razões principais para a escolha desse país: a primeira é que as relações instáveis entre as duas nações foram seriamente prejudicadas após a operação em Casamance; a segunda é que a maioria da população senegalesa é composta por muçulmanos sunitas. O Instituto Islâmico desempenhou um papel importante nesse contexto, e suas atividades levaram à construção de mesquitas e madraças por todo o país, servindo para promover a adoção do xiismo. O objetivo principal era criar um ambiente onde as populações sunita e xiita pudessem ser assimiladas religiosamente ao conviverem no mesmo espaço. Paralelamente, Gana foi

outro país africano onde o Irã tentou institucionalizar o xiismo por meio de propaganda educacional. Especialmente em Gana — país conhecido por ter uma população xiita reduzida e por necessitar de apoio —, o Irã buscou criar oportunidades para institucionalizar o ensino de base religiosa, auxiliando na abertura de escolas que oferecem educação primária, secundária e superior. Conclui-se, assim, que as atividades educacionais iniciadas pelo Irã em Gana servem à propaganda islâmica sob a ótica do xiismo.

Contudo, a abordagem baseada no xiismo, utilizada pelo Irã como eixo dessa estratégia de expansão, gera efeitos sociais, políticos e religiosos. Embora o Irã pretenda tirar proveito de todos esses efeitos, a estratégia pode acarretar consequências capazes de afetar outros Estados no cenário internacional e até mesmo levá-los à beira de uma guerra. Afinal, como se sabe, o xiismo e o sunismo são duas vertentes do Islã e baseiam-se, em geral, em valores islâmicos; contudo, existem questões que não são mutuamente aceitas por seus respectivos seguidores. Isso se manifesta no surgimento de reações e efeitos adversos nas esferas social, política e religiosa. Em termos sociais, a promoção do xiismo não apenas divide os muçulmanos, mas também leva grandes potências a discriminá-los. Politicamente, por utilizar a religião como ferramenta política, a estratégia é vista por outros Estados como uma interferência em seus assuntos internos. Do ponto de vista religioso, os valores islâmicos podem acabar sendo relegados a segundo plano, e o Islã pode sofrer interpretações equivocadas ao redor do mundo. Por essa razão, o Irã deveria deixar de utilizar uma abordagem provocativa tal qual a religião como ferramenta política legítima na implementação de sua estratégia de expansão na África para concretizar seus interesses de política externa.

Referências

- Abdullah, M. S. 2016. “Iranian presence in Africa: Motives and objectives”. *Rasanah*, 5 de outubro. <https://rasanah-iiis.org/english/centre-for-researches-and-studies/iranian-presence-in-africa-motives-and-objectives/>.
- African Natural Resources Center. 2016. Catalyzing growth and development through effective natural resources management. https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/anrc/AfDB_ANRC_BROCHURE_en.pdf.
- African Studies Centre Leiden. 2016. Islam in Nigeria. <http://www.ascleiden.nl/content/webdossiers/islam-nigeria>.

- AhlulBeyt News Agency. 2016. "Iranian cultural center, Nigerian TV to hold Quran competition". *AhlulBeyt News Agency*, 29 de agosto. <http://en.abna24.com/service/africa/archive/2016/08/29/775339/story.html>.
- Aljazeera. 2011. "Senegal severs ties with Iran". *Aljazeera*, 23 de fevereiro. <https://www.aljazeera.com/news/2011/2/23/senegal-severs-ties-with-iran>.
- AlSaied, N. 2021. "Sectarianism and ideology: The cases of Iran and Saudi Arabia". *MEI@75*, 27 de agosto. <https://www.mei.edu/publications/sectarianism-and-ideology-cases-iran-and-saudi-arabia>.
- Arghavani Pirsalami, F. 2013. "Third Wordism and Ahmadinejad's Foreign Policy". *Iranian Review of Foreign Affairs* 4 (2): 81-109.
- Asgar Khani, A. M., and F. Arghavani Pirsalami. 2011. "Siyasat-e ta'amol-e sazandeh va elzam-e tose'e-ye ravabet-e eqtesadi-ye Iran va Afrika [Constructive interaction policy and the necessity of developing Iran-Africa economic relations]". *Ravabet-e Khareji (Foreign Relations Journal)* 10: 133-160.
- Awad, Z. 2019. "Iran in Deir ez-Zor: Strategy, Expansion, and Opportunities". *The European University Institute Research Project Report* 13.
- Bazoobandi, S. e H. Talebian. 2023. "The Evolvment of Iran-Israel's Rivalry in the Red Sea and Eastern Africa". *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies* 17 (4): 341-355.
- Bompani, B. and M. Frahm-Arp. 2010. *Development and Politics from below: Exploring Religious Spaces in the African State*. Palgrave Macmillan.
- Bouvier, E. 2024. "La présence croissante de l'Iran en Afrique". *Les clés du Moyen-Orient*, 26 de junho. <https://www.lesclesdumoyenorient.com/La-presence-croissante-de-l-Iran-en-Afrique.html#nb33>.
- Calabrese, J. 2020. "The Bab el-Mandeb Strait: Regional and great power rivalries on the shores of the Red Sea". *M@75*, 29 de janeiro. <https://www.mei.edu/publications/bab-el-mandeb-strait-regional-and-great-power-rivalries-shores-red-sea>.
- Camara, J. B. 2021. "La Religion, Nouvel Outil du Néocolonialisme en Afrique?". *Recherches Internationales* 121: 163-183.
- Chimarizeni, F. 2017. "Iran-Africa Relations: Opportunities and Prospects for Iran". *Brazilian Journal of African Studies* 2 (3): 38-52.
- Clawson, P., ed. 1994. *Iran's Strategic Intentions and Capabilities*. McNair Paper Institute for National Strategic Studies National Defense University.
- Daressalam. 2024. "Piam man bah jacpehan jadid". Daressalam,

- 12 de julho. <https://daressalam.mfa.ir/files/tanzania/newsattachment/2024071511064916645782631.pdf>.
- Demir, H. 2018. "How Iran is Investing in Shi'ism in the Name of Soft Power". *Politics Today*, 6 de dezembro. <https://politicstoday.org/how-iran-is-investing-in-shiism-in-the-name-of-soft-power/>.
- Diouf, M. e M.A. Leichtman. 2009. *New Perspectives on Islam in Senegal: Conversion, Migration, Wealth, Power, and Femininity*. Palgrave Macmillan. 2009.
- Elijah, N. M. Et al. 2021. "The Shia Sect Question and the Prospect of Nigeria-Iran Bilateral Relations". *The International Journal of Interdisciplinary Civic and Political Studies* 16 (2): 1-20.
- Etemad Online. 2025. Aref: Afrigha dar naghsh-e rahbordi-ye Iran jaygah-e vizheh darad [Africa has a special place in Iran's strategic roadmap]. <https://www.etemadonline.com/>.
- Fakude, T. 2016. "The Impact of the South Africa-Iran Relations on the African Union". *Report of Aljazeera Center for Studies*:1-8.
- Foucher, V. 2018. "The Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance: The Illusion of Separatism in Senegal?". In *Secessionism in African Politics: Aspiration, Grievance, Performance, Disenchantment*, organizado por L. de Vries et al. Palgrave Macmillan Chem.
- Graphic Online. 2017. "Iran to deepen diplomatic relations with Ghana-Dr. Maleki". *Graphic Online*, 28 de janeiro. <https://www.graphic.com.gh/news/general-news/iran-to-deepen-diplomatic-relations-with-ghana-dr-maleki.html>.
- Index Mundi. 2021. "Ghana religions". *Index Mundi*, 18 de setembro. <https://www.indexmundi.com/ghana/religions.html>.
- Iran Press. 2024. "Iran embassy in Ghana celebrates victory anniv. of Islamic Revolution". *Iran Press*, 10 de fevereiro. <https://iranpress.com/iran-embassy-in-ghana-celebrates>.
- Irangov.ir. 2021. "Senegal can serve as 'Gateway' for Iran's ties with Africa: President". *Irangov.ir*, 24 de fevereiro. <https://irangov.ir/detail/358997>.
- ISNA. 2017. "Deepening ties with African countries a key principle in Iran's foreign policy". *Iranian Student News Agency*, 10 de outubro. <http://en.isna.ir/news/96071910703/Deepening-ties-with-African-countries-a-key-principle-in-Iran-s>.
- Karami, S. 2024. "Kārkard-e Amniyat-e Hūshmand dar Tasvīrsāzī-ye Zehnī-ye Gardeshgarān-e Āfrīqāyī az Īrān". *Do-Faslnameh-ye Elmi-Takhassosi-ye*

- Ravabet-e Asia-Africa, (Journal of Asia–Africa Relations)*, 1(1). https://aar.modares.ac.ir/article_6102_7bec7e63a493e2d61891b1e4051ef75a.pdf
- Karaoğlu, O. 2023. “Dini Diplomasi ve Şiileştirme Bağlamında İran’ın Afrika’daki Faaliyetleri: Fas, Tunus, Cezayir Örneği”. *Türkiye Ortadoğu Çalışmaları Dergisi* 9 (2): 135-166.
- Karr et al. 2024. “Africa file: Iran pursues economic and military influence”. *Institute for the Study of War*, 2 de maio. <https://www.understandingwar.org/backgrounder/africa-file-may-2-2024-iran-pursues-economic-and-military-influence>.
- Kaya, S. e Şartepe, Z. 2016. “Contentious Politics in Iran: Factions, Foreign Policy and the Nuclear Deal”. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations* 14(3): 1-12.
- Keynoush, B. 2021. *Revolutionary Iran’s Africa policy*. Special Report.
- Kohnert, D. 2024. “Expanding horizons: Iran’s strategic engagements in Sub-Saharan Africa-insights from South Africa, Nigeria, and Tanzania”. *Ssrn.com*, 6 de agosto. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4917860.
- Lefebvre, J. A. 2019. “Iran’s Scramble for Sub-Saharan Africa”. *Insight Turkey* 21 (1): 133-150.
- Leichtman, M. A. 2009. “Revolution, Modernity and (Trans) National Shii Islam: Rethinking Religious Conversion in Senegal”. *Journal of Religion in Africa* 39 (3): 319-351.
- Lewis, P. M. 2020. “Islam, Protest, and Conflict in Nigeria”. *Africa Notes* 10: 1-10.
- Lob, E. 2016. “The Islamic Republic of Iran’s Foreign Policy and Construction Jihad’s Developmental Activities in Sub-Saharan Africa. *International Journal of Middle East Studies* 48 (2): 313-338.
- Lob, E. e H. Yilmazkuday. 2025. “A Political Economy Analysis of Changes and Continuities in Iran–Africa Trade Relations: A Case of South–South Dependency?”. *Review of Social Economy* 83 (1): 106-143.
- Maosim.ru. 2018. “K voprosu o razlichii trokh mirov”. *Maosim.ru*, 24 de junho. <http://maoism.ru/7912>.
- Mari, N. 2017. “Iran in the Face of the International Scramble for Africa”. *Journal for Iranian Studies* 2: 56-69.
- McAnenny, A. 2014. “A tutorial overview of Iran’s strategic influence in Africa”. *Center for Security Policy*. <http://www.centerforsecuritypolicy.org/wp-content/uploads/2015/01/Iran-in-Africa.pdf>.

- Mehr News Agency. "TV channel for Africa". *Mehr News Agency*, 3 de outubro. <https://en.mehrnews.com/news/128290/Iran-to-launch-1st-TV-channel-for-Africa>.
- Mfa.ir. 2023. "Iranian deputy FM meets Senegal parliament speaker on Gaza elevation of ties". *Mfa.ir*, 19 de novembro. <https://en.mfa.ir/portal/newsview/735050/Iranian-deputy-FM-meets-Senegal-parliament-speaker-on-Gaza-elevation-of-ties>.
- Middle East Monitor. 2016. "Iran's foreign minister begins West Africa tour". *Middle East Monitor*, 25 de julho. <https://www.middleeastmonitor.com/20160725-irans-foreign-minister-begins-west-africa-tour/>.
- Ministry of Education. 2016. "Iran offers Persian language courses in Senegal". *Ministry of Education*, 18 de junho. <http://en.oerp.ir/content/iran-offers-persian-language-courses-senegal>.
- Modern Ghana. 2013. "Ghana, Iran to deepen ties in education, agriculture, tourism, sports". *Modern Ghana*, 18 de abril. <https://www.modernghana.com/news/459171/1/ghana-iran-to-deepen-ties-in-education-agric-touri.html>.
- Mohammed, U. A. 2017. "Review of Economic Relations between Iran and Ghana". *ÍRAM*: 4-13.
- Movahed, M. 2025. "The future position of Africa in the global economy and Iran-Africa relations in the new era". *Ipis.ir*, 9 de março. <https://www.ipis.ir/en/subjectview/764212>.
- Muhammed, Ms.s e M.M. Abdullahi. 2019. "The Spread of Shia and Its Activities in Nigeria". *Journal of Islamic Studies and Humanities* 4 (1): 28-41.
- Naeni, A. 2021. "Iran and Africa: Why Tehran will boost its ties with the continent under the Raisi administration". *Middle East Institute*, 11 de agosto. <https://www.mei.edu/publications/iran-and-africa-why-tehran-will-boost-its-ties-continent-under-raisi-administration>.
- Naeni, A. 2023. "Iran's renewed Africa policy: Raisi's ambition and the perception of western decline". *Mei.edu*, 31 de julho. <https://www.mei.edu/publications/irans-renewed-africa-policy-raisis-ambition-and-perception-western-decline>.
- Njoku, T. C.M. 1995. "Christians and Muslims in Nigeria". *Vincentiana* 39 (3).
- OIC/SUM. 2013. "Islamic Summit Conference, Cairo final communiqué of the twelfth session of the Islamic summit conference". *OIC/SUM*, fevereiro. <https://www.oic-oci.org/docdown/?docID=19&refID=7>.
- Onapajo, H. 2017. "State Repression and Religious Conflict: The Perils of

- the State Clampdown on the Shi'a Minority in Nigeria". *Journal of Muslim Minority Affairs* 37 (1): 80–93.
- Onderco, M. 2016. "A Battle of Principles: South Africa's Relations with Iran". *Commonwealth & Comparative Politics* 54 (2): 252-267.
- Prempeh, C. 2015. "Secularism, Islam and Ghana: The views of a student of religions". *Modern Ghana*, 14 de março. <https://www.modernghana.com/news/604631/secularism-islam-and-ghana-the-views-of-a-student-of-relig.html>.
- Rigiderakhshan, M. 2022. "İran'ın Afrika Ülkeleri ile İlişkileri: Dinî, Kültürel ve Eğitim Faaliyetleri (Pehlevi Döneminden İran İslam Cumhuriyeti'ne)". *UluslararasıAfrika Araştırmaları Dergisi* 2 (2): 39-50.
- Rodney, W. 2011. *How Europe Underdeveloped Africa*. Black Classic Press.
- Rubin, M. 2008. "Iran's global ambition. chritical threats". *Critical Threats*, 1 de março. <https://www.criticalthreats.org/analysis/irans-global-ambition>.
- Sadeghi, S. M. M. e R. Hajimineh. 2019. "The Role of Iran's "Soft Power" in Confronting Iranophobia". *MGIMO Review of International Relations* 12 (4): 216-238.
- School and College Listing. 2025. Lady Fatimah girls senior high school. <https://www.schoolandcollegelistings.com/GH/Accra/583234981829281/Lady-Fatimah-Girls-Senior-High-School>.
- Schoonover, B. B. 2013. "A glimpse at Nigeria's ongoing Islamic terrorist challenges". *American Diplomacy*, outubro. <https://americandiplomacy.web.unc.edu/2013/10/a-glimpse-at-nigerias-ongoing-islamic-terrorist-challenges/>.
- Şeker, C. T. 2017. "İran'ın Afrika Politikası ve Karşılaşılan Zorluklar: Ahmedinejad Dönemi, 2005–2013". *İran Çalışmaları Dergisi* 1 (1): 84-116.
- Séne, M. F. 2016. "Education for Girls and (Re)Configured Gender Relations. Arab-Islamic Education in Senegal". *Afrique Contemporaine* 257 (1): 41-55.
- Shahvar, S. 2020. "Iran's Global Reach: The Islamic Republic of Iran's Policy, Involvement, and Activity in Africa". *Digest of Middle East Studies* 29 (1): 53-75.
- Shia Africa. 2025. Shia Muslims in Ghana. <http://shiafrica-en.blogfa.com/post/33>.
- Slavin, B. 2024. "Aghaz-e talash-ha baraye taghir-e negah-ha: Pezeshkian, ra'is

- jomhouri ke donbal-e diplomasi-ye jadid ba Gharb ast [The beginning of efforts to change perspectives: Pezeshkian, the president seeking a new diplomacy with the West]”. *Irdiplomacy*, October 6. <http://www.irdiplomacy.ir/fa/news/2028491>.
- Sofjan, D. 2023. “Contending Discourses on Human Rights and Dignity in the Post-World War II Era”. *The Review of Faith & International Affairs* 21 (4): 96-106.
- Soonest, N. 2019. “El-Zakzaky: Politics, religion and the persecution of shiites in Nigeria”. *The Elephant*, 21 de março. <https://www.theelephant.info/analysis/2019/03/21/el-zakzaky-politics-religion-and-the-persecution-of-shiites-in-nigeria/>.
- Stratfor.com. 2012. “Eastern Africa: A battleground for Israel and Iran”. *Stratfor.com*, 29 de outubro. <https://worldview.stratfor.com/article/eastern-africa-battleground-israel-and-iran>.
- Szrom, C. 2010. “Ahmadinejad in West Africa”. *Aei.org*, 3 de agosto. <https://www.aei.org/articles/ahmadinejad-in-west-africa/>.
- Tasnimnews. 2017. “Iran ready to help Tanzania in the energy industry”. *Tasnimnews*, 28 de outubro. <https://www.tasnimnews.com/en/news/2017/10/28/1558208/iran-ready-to-help-tanzania-in-energy-industry>.
- Tehran Times. 2022. “Iran, Ghana ready to deepen cooperation in copious areas”. *Tehran Times*, 18 de agosto. <https://www.tehrantimes.com/news/472758/Iran-Ghana-ready-to-deepen-cooperation-in-copious-areas>.
- Thurston, A. 2017. “Shiism and anti-shiism in Nigeria”. *The Maydan*, 15 de maio. <https://www.themaydan.com/2017/05/shiism-anti-shiism-nigeria/>.
- Warner, J. 2011. “Iran’s troubled foray into Africa”. *Global Public Square*, 12 de outubro. <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2011/10/12/irans-troubled-foray-into-africa/>.
- Yaymout, K. 2016. “Shiism: Iranian cover for community division in West Africa”. *Asharq Al Awsat*, 15 de novembro. <https://eng-archive.aawsat.com/khalid-yaymout/features/shiism-iranian-cover-community-division-west-africa>.

RESUMO

O estudo visa analisar a estratégia de aproximação do Irã, que busca se manter confinada às suas próprias fronteiras, por meio das ferramentas convencionais que considera eficazes, e, em especial, verificar a problemática da influência do islamismo político na região em questão. Nesse contexto, analisa a política iraniana para a África sob a ótica da teoria do subdesenvolvimento e do Terceiro Mundo, combinando perspectivas históricas, religiosas, econômicas e estratégicas, utilizando o método de estudo de caso e focando em Senegal, Nigéria e Gana. As principais conclusões do artigo apontam que a África, embora descolonizada, ainda é frágil e vulnerável a intervenções; assim como em outras regiões, a religião é um ponto de vulnerabilidade das populações locais, e o Irã é um dos Estados que buscam preencher o vácuo regional no atual cenário geopolítico. O Irã investe particularmente em políticas educacionais e linguísticas na esfera cultural, enquanto, no âmbito religioso, procura estabelecer uma esfera de influência ideológica ao promover o discurso do “Eixo de Resistência” por meio da vertente xiita. Essa estratégia é empregada não apenas em nível regional, mas também em escala global, visando legitimar sua retórica antiocidental e mitigar os efeitos das sanções internacionais. Considerando a escassez de estudos anteriores que se concentrem especificamente nesses três países sob a ótica da teoria e da metodologia aqui empregadas, acredita-se que este artigo preencherá uma lacuna na literatura, permitindo obter informações mais objetivas mediante o uso de fontes em diferentes idiomas.

PALAVRAS-CHAVE

Geopolítica; Terceiro Mundo; Soft Power; Estratégia de expansão.

*Recebido em 17 de maio de 2025
Aprovado em 21 de junho de 2026*

Traduzido por Felipe Werner Samuel

A GEOGRAFIA POLÍTICA DO IRÃ

Rasoul Afzali¹

Sara Abbasi²

Sadaf Zhalehbaghi³

Introdução

A geografia política e a geopolítica do Irã constituem um princípio fundamental para compreender o perfil político e social do país. Vários fatores que afetam a geografia do Irã são inerentemente históricos. Exemplos de tais fatores históricos incluem: a razão de ser do país, a extensão territorial do planalto iraniano, a composição demográfica, o nacionalismo, a localização geográfica, a cultura e as subculturas nacionais e religiosas, e até mesmo a forma de governo. A extensão territorial atual do Irã, embora bastante reduzida em comparação com sua situação anterior, tem sido, de maneira consistente, o território central do país ao longo da história. Além do território, outros fatores subjacentes à geografia política, como a diversidade étnica e a forma e o tipo de governo, continuam a preservar a herança ancestral do país. A diversidade étnica e racial da população iraniana moderna (Século XXI) é, em grande medida, uma réplica do cidadão iraniano pré-moderno. A forma de governo também segue essa lógica, na medida em que ainda assume a forma de autoritarismo centralizado. Tais exemplos evidenciam a relevância dos fatores históricos na formação da geografia política do Irã.

Fatores alternativos que afetam a geografia política do Irã são componentes estruturais originários da era moderna, tais como fontes de energia, localização geográfica, elementos geopolíticos e geoestratégicos, governos modernos, entre outros. Os recursos energéticos têm desempenhado um papel fundamental na centralização do sistema político, sobretudo após

1 Autor correspondente. Universidade de Teerã, Teerã, Irã. E-mail: rafzali@ut.ac.ir. ORCID: 0000-0002-8863-044X.

2 Universidade de Teerã, Teerã, Irã. E-mail: abbasi.sara@ut.ac.ir.

3 Universidade de Teerã, Teerã, Irã. E-mail: Sadaf.Zhalehbaghi@ut.ac.ir.

a instauração do governo moderno em 1925, quando emergiram como a principal fonte de renda do país. Mesmo hoje, os recursos energéticos continuam sendo o principal motivador por trás do amálgama do sistema político. Apoiando-se nas receitas da indústria petrolífera, o governo tem negado a descentralização e chegado ao ponto de resistir a governos locais frágeis. A noção de superioridade geográfica do Irã também é confirmada por teorias geopolíticas modernas apresentadas por figuras como Mackinder, Spykman e Cohen. A geopolítica do Irã também está inteiramente sob a influência de fatores estruturais modernos. Tanto durante a soberania Pahlavi quanto sob a governança da República Islâmica do Irã, o país tem mantido sua centralidade geopolítica no Oriente Médio em virtude dos referidos fatores estruturais. A dinastia Pahlavi centralizava os recursos energéticos e as alianças políticas com o Ocidente, ao passo que a República Islâmica se apega a ideologias religiosas modernas; ambas conseguiram manter o papel do Irã como principal instigador da rede geopolítica do Oriente Médio.

Uma análise da geografia política do Irã que não levasse em conta esses dois fatores seria, na melhor das hipóteses, um esforço incompleto. Nesse contexto, o presente capítulo busca utilizar tais fatores como meio de fornecer uma definição abrangente da geografia política e da geopolítica do Irã.

História político-social

Desde pelo menos o reinado dos aquemênidas, no século VI a.C., o país ou seu governo tem sido formalmente reconhecido como Irã. O termo “Irã” foi encontrado pela primeira vez em textos antigos pré-aquemênidas, significando “Terra dos Arianos” (Mojtahedzadeh 2013). A razão de ser de impérios altamente coesos e poderosos por todo o Irã desde 708 a.C. – sendo o Império Medo um exemplo original de tais impérios – é muito provavelmente atribuível à extensão territorial dos arianos. Mesmo nos anos posteriores, quando a unidade político-geográfica do império foi substituída pelo Estado, o fator do sarzamin, literalmente traduzido como “terra natal”, permaneceu como a razão de ser central do Irã; ainda que outros fatores tenham sido progressivamente introduzidos ao longo do tempo.

Um dos principais pilares da governança nos impérios iranianos sempre foi a organização política do espaço, que, incidentalmente, também se estendeu a outros impérios, incluindo o Império Romano (Pishgahifard e Sonboli 2009). Não obstante, ainda é motivo de controvérsia se os tipos de governos nos impérios iranianos eram federal (em seu sentido atual)

ou não (Petrushevsky 1987; Noamani 1979; Ashraf 1980; Katoozian 1998; Vali 1993; Lambton 1969). A oposição a esse respeito, contudo, não tem desconsiderado a existência de um governo semifederal, no qual diferentes estados funcionavam sob a supervisão de um governo central. Estados nos impérios iranianos eram frequentemente reconhecidos como Sátrapas – o que, segundo Heródoto, constitui uma forma de Estado autônomo (Jamali et al. 2013). A divisão de poder em cada Sátrapa era estratificada entre duas autoridades principais: o *xšaθrapāwn* – o atual governador ou secretário –, responsável pela supervisão de outros *xšaθrapāwns*, de modo a impedir a amalgamação do poder nas mãos de um único indivíduo. De modo similar aos atuais sistemas federalistas, os Sátrapas eram, até certo ponto, independentes no trato de questões religiosas, culturais, linguísticas e até mesmo econômicas, e dependiam do governo central apenas em questões relativas a impostos, recrutamento de soldados, aquisição de equipamento militar e outras questões de segurança. O sistema de sátrapas nos impérios iranianos evoluiu gradualmente para uma forma mais completa até a invasão do país pelos muçulmanos árabes, o que revolucionou o sistema sociopolítico. A relevância do sistema de sátrapas atingiu tal proporção que novos territórios passaram a ser formados sob a governança de sátrapas durante o Império Sassânida (o último império iraniano antes da islamização do Irã), sendo cada sátrapa ainda subdividido em província, Rostaq (distritos rurais) e Tasuj (uma pequena subdivisão administrativa no Irã).

Após as conquistas árabes e a islamização do Irã em 651 d.C., o governo sociopolítico do país foi remodelado. O governo federal, outrora dominante, instituído pelo Império Sassânida havia declinado, e o Irã havia caído sob a subjugação do império árabe, cuja capital situava-se em Bagdá. Não obstante o fato de que diversos estados políticos estratificados do Irã permaneceram subordinados ao império central, as cerimônias políticas e sociais induzidas pelo império árabe eram inteiramente diferentes daquelas dos impérios iranianos anteriores. De uma perspectiva social, a ordem feudal anterior – que, em consonância com a opinião da maioria dos historiadores e especialistas, era comparável ao feudalismo ocidental – havia se tornado obscura e fora substituída pelo sistema de Iqta, enraizado na cultura islâmica (Anderson 1974; Mann 1988; Lambton 1976; 1968; 1988). Este sistema equivalia ao feudalismo ocidental e concentrava-se particularmente na propriedade pública das terras no império árabe e no mundo islâmico, em contraposição à propriedade privada no feudalismo romano. Iqta referia-se a grandes divisões de terra, que o califado de Bagdá, na condição de sucessor e delegado da providência divina na Terra, atribuía como unidades territoriais próprias, recebendo impostos e resgates anuais, ao mesmo tempo em que privava

os habitantes dessas terras de praticamente qualquer forma de liberdade e independência. O sistema de ordem Iqta no Irã implicou uma subjugação ainda maior dos estados independentes por parte do governo central (Loscaya et al. 1975; Ashraf 1974; Fray 1984). A organização política do espaço durante esse período também foi influenciada pelo sistema de Iqta, o qual, por sua vez, foi acompanhado por mudanças nas instituições e relações sociais. Os sátrapas, ou melhor, os estados autônomos, perderam gradualmente sua independência na condução dos assuntos locais, ao passo que os demais estados não tinham direito à propriedade de suas terras. Os *xšāθrapāwns* (os governadores do estado) haviam se tornado meramente representantes do governo central, encarregados de coletar impostos e resgates.

A ascensão da dinastia Safávida em 1501 libertou o país da soberania árabe, mas não conseguiu restaurar o sistema político-social anterior à islamização do Irã. Em contrapartida, o país foi restabelecido sob a forma de um novo governo de centralidade xiita, o que é, em si mesmo, considerado uma causa existencial para um Irã de configuração inteiramente nova, com novas fronteiras territoriais. O sistema de Iqta permaneceu como o fator determinante por trás das formalidades sociais e políticas, e o sistema de governo adentrou ainda mais no âmbito da governança celestial. A despeito de sua saída do domínio árabe e de suas características um tanto modernas – conforme afirmado por certos especialistas (Savory 2008; Heintz 1967) –, o país havia, sob a influência da jurisprudência política xiita, se tornado a vanguarda para o estabelecimento de uma Ummah islâmica, e não de um governo moderno. A organização política do espaço no Irã durante o reinado da jurisprudência xiita não era muito diferente da governança árabe anterior, com a exceção de que a centralização política havia se intensificado. O advento da dinastia Qajar em 1794 pôs fim ao sistema político-social pré-moderno no Irã, dando origem a uma transição do período pré-moderno ao moderno – período caracterizado sobretudo por associações com o mundo ocidental e por indícios sutis de mudanças na governança política e na organização do espaço para os períodos posteriores.

A ascensão ao poder de Reza Xá em 1925 é reconhecida como o marco inicial do modernismo no Irã. Ao longo da era moderna – desde a ascensão da dinastia Pahlavi até sua queda, seguida pela Revolução Islâmica –, o Irã tem passado por mudanças fundamentais tanto em seu sistema político-social quanto na organização política do espaço. Conforme sustentado pela maioria dos conhecedores do tema, essas mudanças foram resultados subsequentes das relações com o Ocidente e da penetração e influência do pensamento político ocidental sobre a população iraniana (Halliday 1979; Abrahamian 1983). Talvez a mudança político-social mais significativa da era moderna

tenha sido o surgimento de um governo territorial moderno, concretizado pelas mãos de Reza Xá por força da centralização política, da integração étnica, do estabelecimento de um exército moderno, de uma burocracia administrativa e de um moderno sistema de direitos legais. O surgimento de um governo moderno no Irã implicou muitos outros episódios, incluindo a abolição do sistema *Muluk al-Tavayefi* (semifeudal), a consolidação das fronteiras territoriais até então transitórias do país, a substituição da produção agrícola pela produção capitalista industrial e a construção de grandes redes rodoviárias – tudo isso permitindo ao governo controle total sobre sua extensão territorial. A isso se seguiu a substituição do sistema jurídico tradicional (islâmico) por disposições mais modernas de sistemas jurídicos, em conjunto com o advento de uma burocracia moderna, que facilitou a administração, além do estabelecimento de um sistema educacional moderno e de rápidos aumentos nos níveis de alfabetização pública.

O governo moderno propugnado por Reza Xá engendrou uma variedade de mudanças cruciais na organização política do espaço (Naghibzadeh 2000). Em conformidade com as divisões administrativas modernas, o Irã foi inicialmente estratificado em dez províncias, com subdivisões subsequentes incluindo distritos, cidades, condados, distritos rurais, aldeias e povoados. Pertinentes a tais divisões estavam órgãos regulatórios que incluíam governos provinciais, governadorias, municipalidades, prefeituras e *Dehdari* (xerifado), os quais constituíam as principais unidades político-administrativas do país, responsáveis pela gestão dos assuntos administrativos de forma moderna e unitária, todas sob a supervisão do Ministério do Interior. A legislação correspondente às divisões administrativas, bem como as leis municipais e de propriedade da terra, foram também codificadas e aprovadas durante esse período. A formação de um governo moderno por Reza Xá – o qual, segundo teorias apresentadas por Barrington Moore, havia sido implementado com autoritarismo total (em contraposição às abordagens democráticas adotadas em países europeus) (Moore 1993) – incorporou a noção de centralização política como princípio maior na gestão e no monitoramento dos territórios da nação.

O governo do segundo monarca da Casa Pahlavi (Mohammad Reza Xá) foi, em certa medida, uma reconstrução de um governo absolutista moderno. Diferentemente de seu predecessor e pai (Reza Xá), Mohammad Reza Xá – visto como um indivíduo mais moderno, educado no Ocidente – buscou se distanciar da violência física na centralização política, abstendo-se da repressão de etnias e da urbanização forçada de tribos, e concentrando-se na institucionalização e modernização da centralização política nas divisões administrativas do país. Alterações nas leis de divisão administrativa, a

modernização do sistema burocrático e o desenvolvimento de infraestruturas administrativas – particularmente aquelas relacionadas a redes rodoviárias e assuntos militares – conduziram a uma centralização política modernizada do Irã. A tentativa mais notável de Mohammad Reza Xá na modernização das divisões administrativas foi o programa de reforma agrária, implementado a mando do governo americano, com o objetivo de desarmar os regimes feudais, considerados o principal obstáculo a um Irã modernizado (Foran 2019).

De modo geral, ambas as administrações Pahlavi desempenharam papel fundamental na revolução da organização política do espaço no Irã. Reza Xá procedeu ao estabelecimento de um governo moderno e politicamente unitário, ao passo que Mohammad Reza Xá institucionalizou e modernizou essa centralização política. Essa modernização da organização política do espaço foi ainda mais intensificada pela subsequente revolução de 1979 que, na prática, opunha-se a uma modernização extrema. A partir da Revolução em diante, com exceção da primeira década, de 1978 a 1989, fortemente influenciada pela ideia pós-revolucionária de *Ummahismo* (a governança da comunidade coletiva do povo islâmico) em oposição ao modernismo, a República Islâmica do Irã conseguiu apenas aprimorar ainda mais a noção de centralização, de maneira mais moderna e institucionalizada. Além da jurisprudência política xiita, considerada a principal ideologia subjacente à República Islâmica do Irã e um motivador da centralização política, outros fatores também foram eficazes nessa transição rumo a uma centralização crescente. Os recursos energéticos, particularmente aqueles relacionados ao petróleo, foram fundamentais na intensificação da centralização política no Irã a partir do reinado do segundo monarca Pahlavi em diante. O petróleo proporcionou uma importante fonte de renda para o país, aliviando-o de impostos civis, subjugando a população e impedindo a formação de governos locais. Entre outros fatores que incentivaram a centralização política e a priorização de questões de segurança, incluem-se ameaças – explícitas ou implícitas – provenientes de trilhas étnicas transfronteiriças em países vizinhos, a posição estratégica do Irã como encruzilhada comunicacional entre os mundos oriental e ocidental, e sua situação sensível e vulnerável.

Diversidade étnica

Do ponto de vista demográfico, a estrutura espacial do Irã compreende duas regiões contínuas: a região central e a área periférica. As regiões periféricas, ao contrário das regiões centrais, densas e homogêneas, são altamente desconexas e abrangem diversos grupos étnicos, linguísticos e religiosos, dispersos entre numerosas unidades geomorfológicas e topográficas. Do

ponto de vista geomorfológico, as regiões marginais do Irã são compostas por cadeias montanhosas (Alborz e Zagros) e zonas aquáticas (Mar Cáspio, Golfo Pérsico e Golfo de Omã), bem como por diversos rios – fatores que, por si sós, são considerados entre os fatores históricos decorrentes da inviabilidade de um governo central para controlar o conjunto diversificado de grupos étnicos e raciais residentes nessas regiões.

Respectivamente, os grupos étnicos, linguísticos e religiosos têm a maior contribuição para a desconexão da população do Irã. O país compreende cinco etnias, incluindo turca, curda, árabe, baluche e turcomana. A maior fração demográfica do país é composta por persas, seguidos por azeris, curdos, árabes, baluches e turcomanos. Os grupos étnicos no Irã são caracterizados sobretudo por suas trilhas transfronteiriças em países vizinhos, o que sempre atormentou o governo.

Turcos

Os habitantes turcos do Irã constituem a maior minoria étnica do país e residem principalmente em Ardabil, Azerbaijão Oriental e Ocidental, e Zanjan. Não obstante, muitos cidadãos turcos são residentes das províncias de Teerã, Hamadan, Qazvin, Khorasan do Norte, Markazi, Fars e Gilan. O povo turco é extremamente nacionalista e se considera patriota do país – o que, conforme narra a história, é uma percepção bastante genuína, particularmente evidente em seu senso de pertencimento ao código nacional e religioso apresentado pela revolução constitucional ou ao longo da guerra Irã-Iraque. Ainda assim, houve casos de divergência entre as etnias turcas, como os episódios do movimento de independência do Partido Democrático do Azerbaijão em 1945, fortemente influenciado pela União Soviética, ou a atuação do Partido da República do Povo Muçulmano nos primeiros anos após a Revolução Islâmica (Abedi Ardakani 2010).

Curdos

O povo curdo é nativo das províncias do Azerbaijão Ocidental, Kermanshah, Hamadan, Curdistão e Khorasan do Norte, sendo mais escasso em comparação ao grupo étnico turco. Os fatores propulsores por trás da divergência dos curdos foram mais amplos do que os dos turcos e incluem os seguintes: a concentração da população curda em uma região pequena e específica; instalações econômicas, sanitárias e educacionais inferiores; a

extensão geográfica triangular situada entre os três países do Iraque, Turquia e Síria, e as etnias transfronteiriças correlatas; o isolamento político e a ausência de talentos sociopolíticos da etnia curda nos assuntos administrativos; considerações religiosas (religião sunita); e as atuais mudanças regionais e internacionais no Curdistão iraquiano. Os movimentos divergentes curdos foram bastante frequentes ao longo da história política do Irã, sendo os mais notáveis: a Revolta de Simko Shikak, liderada por Ismail Agha Shikak, em 1918; o estabelecimento da Sociedade do Ressurgimento Curdo (Komala) em 1941, posteriormente transformada no Partido Democrático do Curdistão Iraniano sob o mandato das autoridades soviéticas; a Lei do Movimento de Independência do Curdistão e o estabelecimento da República de Mahabad em 1945; as tentativas de civis curdos, liderados por Abdul Rahman Ghassemlou, em prol do pluralismo de poder no Irã em 1979; e a Declaração de Oito Artigos da Oposição Curda pela Independência do Curdistão após a Revolução Islâmica (Van Bruinessen 2000).

Árabes

A minoria árabe no Irã é constituída principalmente por habitantes da província de Cuzistão e das cidades de Khorramshahr, Abadã, Shadegan, Mahshahr, Ahvaz, Hoveyzeh, Susangerd, Bostan, Shushtar e Dezful do Sul. Minorias árabes também podem ser encontradas, em maior ou menor grau, nas províncias de Fars, Kohgiluyeh e Boyer-Ahmad, Khorasan, Bushehr e Hormozgã, bem como nas ilhas iranianas do Golfo Pérsico. Tentativas divergentes da etnia árabe também são bastante evidentes na história do Irã, sendo a mais notável delas o movimento de independência liderado pelo Xeique Khaz'al durante o reinado de Reza Xá, o qual foi, por fim, reprimido. Certas tentativas divergentes por parte das minorias árabes também foram empreendidas após a Revolução Islâmica do Irã, em 1979.

Baluches

A minoria baluche reside predominantemente na província do Sistão e Baluchistão, sendo majoritariamente muçulmana sunita. Os principais fatores que efetivam a divergência política entre a minoria baluche incluem lacunas religiosas, recessões econômicas nas regiões baluches e a adjacência geográfica com populações baluches no Paquistão e no Afeganistão. Diversos movimentos divergentes foram liderados pela minoria baluche no Irã, sendo

os mais notórios: as rebeliões locais promovidas por diferentes tribos baluches entre 1931 e 1934; a ascensão do Partido Democrático do Baluchistão em 1975; o estabelecimento da Organização Democrática do Povo do Baluchistão, por ordem de Rahmat Hosseinpour, em 1979; o estabelecimento do Centro Político-Cultural do Povo do Baluchistão junto à comunidade acadêmica da cidade de Zahedan, em 1989; a insurgência de Rigi, em 2005; e as tentativas da organização militante sunita Harakat Ansar Iran, entre 2007 e 2008 (Akhbari et al. 2019).

Turcomanos

Os turcomanos iranianos vivem principalmente nas regiões orientais do Mar Cáspio, conhecidas como Turkmen Sahra, bem como nas proximidades dos rios Atrek e Gorganrud. A população turcomana está distribuída majoritariamente nas regiões setentrionais da província do Golestão, além de pequenos setores das províncias de Khorasan Razavi e Khorasan do Norte. As principais cidades turcomenas no Irã incluem Bandar Torkaman, Gonbad Kavus, Kalaleh, Aq Qala, Gomishan, Maraveh Tappeh, Simin Shahr e Incheboron. Atividades divergentes por parte dos turcomanos ocorreram entre 1979 e 1980, após a Revolução Islâmica (Amir Ahmadi 1998).

Além dos diferentes grupos étnicos, o Irã também desfruta de uma variedade de línguas, incluindo o guilaki, o luri, o talysh, o laki, entre outras, bem como de um amplo leque de religiões, incluindo o Islã, o Cristianismo, o Zoroastrismo e as seitas correlatas. A lacuna demográfica mais significativa no Irã é observada entre as diferentes etnias, sendo as diversidades linguística e religiosa consideradas menos relevantes. Do ponto de vista linguístico, apesar da presença de numerosas línguas e dialetos nas regiões geográficas do Irã, a língua persa, sem quaisquer tentativas de intervenção política, tem mantido seu papel como língua oficial dos iranianos ao longo da história. Uma condição semelhante também é observada em termos religiosos, na qual os xiitas compõem a maioria (mais de 98%) da população iraniana, impedindo, assim, a divergência religiosa.

A organização política do espaço

Com uma extensão territorial de 1.648.195 km² e uma população total de aproximadamente 83 milhões de habitantes, o Irã é considerado um

país relativamente grande segundo os padrões globais. O país compreende atualmente 31 províncias, com subdivisões administrativas que incluem cidades, distritos, distritos rurais, aldeias e pequenos povoados. A extensa dimensão espacial do país, em conjunto com outras características naturais e antrópicas – incluindo diversidade climática, variações demográficas e uma miríade de grupos étnicos, com suas respectivas culturas e religiões –, são todas contrárias a um sistema político unitário. Assim sendo, a questão de qual seria precisamente o tipo de governo mais adequado para a organização política do espaço no Irã, dadas essas condições, continua a se colocar como matéria de grande controvérsia entre os especialistas da área (Ahmadi et al. 2015). Não obstante, a maioria dos especialistas acredita que uma versão modificada do atual sistema político unitário-extensivo seria mais aceitável. A posição geopolítica e estratégica do Irã, bem como sua perspectiva histórica sobre a independência dos grupos étnicos e a distribuição desequilibrada dos recursos energéticos por todo o país, estão entre as principais razões pelas quais o governo atual tem renunciado à substituição do sistema vigente por um sistema político menos unitário, de caráter feudalista.

O sistema político unitário-extensivo do Irã baseia-se em dois fatores fundamentais: um de ordem histórica e outro de ordem estrutural. Os componentes históricos subjacentes decorrem tanto de ingredientes domésticos (diversidade étnica e cultura e política subdesenvolvidas) quanto de ingredientes estrangeiros (influência das principais potências mundiais no Oriente Médio e estímulo externo, por parte de grupos étnicos em países vizinhos, rumo à independência) do governo moderno de configuração inteiramente nova instaurado após a revolução constitucional – em decorrência da qual ambas as administrações Pahlavi foram compelidas a estabelecer um sistema político unitário. Os componentes estruturais por trás da formação de um sistema político unitário-extensivo no Irã são de duas ordens: o autoritarismo e os Estados (governos) rentistas. A cultura política autoritária, encontrada principalmente em países orientais, refere-se à subjugação política dos civis, o que, por conseguinte, impede a descentralização política. Ademais, a ascensão de um Estado rentista no Irã, como resultado da venda de petróleo e gás, está entre os principais fatores que contribuem para a sustentabilidade de um sistema político unitário-extensivo no Irã.

Isso posto, o sistema político unitário na República Islâmica do Irã nem sempre permaneceu estável, tendo, ao contrário, passado por cinco períodos distintos de políticas diferentes:

Ideológico (1977-1987)

A organização política do espaço durante esse período foi fortemente influenciada por políticas ideológicas introduzidas nos primeiros anos após a Revolução Islâmica, cuja base se apoiava, antes de tudo, no Ummahismo. O repúdio às fronteiras geográficas e a ênfase em uma Ummah islâmica (a comunidade coletiva do povo islâmico), embora aparentemente contraditórios em relação ao sistema político unitário-extensivo, foram empregados pela República Islâmica do Irã como uma abordagem de política externa, especificamente pertinente a países do Oriente Médio, incluindo Líbano, Palestina e Iraque, bem como a países debilitados da África. No âmbito doméstico, contudo, praticamente nenhuma tentativa foi feita no sentido de combinar políticas de divisões administrativas com noções de Ummahismo. Com efeito, a centralização espacial foi ainda mais intensificada por meio da persona carismática do Aiatolá Khomeini, em meio à atmosfera de populismo que se seguiu à Revolução Islâmica. A centralização política nesse período foi justificada primordialmente em termos de considerações ideológicas, sendo, assim, classificada como o período das políticas ideológicas.

Bem-estar Urbano (1987-1997)

O fim da guerra Irã-Iraque, que durou oito anos, em conjunto com a morte do Aiatolá Khomeini em 1987, deu início a uma nova era de políticas na organização política do espaço. Essa década foi caracterizada, acima de tudo, pela prevalência de políticas de bem-estar social e econômico, em contraposição às políticas de isolamento global da década anterior. Uma das figuras de destaque dessa década foi o Aiatolá Hashemi Rafsanjani, que ascendeu ao poder sob o lema “Compromisso e Bem-Estar Econômico” e conseguiu não apenas reparar a maior parte dos danos causados pela guerra Irã-Iraque, mas também introduziu novas políticas para a organização política do espaço. As políticas clientelistas desse período promoveram as regiões centrais do país a uma posição superior em comparação às regiões marginais. As consequências dessa lacuna centro-periferia foram bastante deletérias para as divisões administrativas do país. A emigração irregular de habitantes das regiões subdesenvolvidas para áreas mais industrializadas, particularmente as grandes cidades, levou a um aumento da vulnerabilidade dos setores subdesenvolvidos do país, notadamente nas províncias do Sistão e Baluchistão e de Khorasan do Sul. As condições foram ainda mais intensificadas pelo crescimento errático de grandes cidades como Teerã e Isfahã, o que causou um estado de indiferença em relação às localidades menores, chegando mesmo a excluí-las do sistema de divisão administrativa. O impacto mais evidente da política clientelista empregada pela administração

Hashemi Rafsanjani, em termos de divisões administrativas, foi a escalada da centralização política e o surgimento de novas unidades espaciais conhecidas como metrópoles (Hosseini 2013).

Descentralização (1997-2005)

A administração de Seyyed Mohammad Khatami, voltada ao desenvolvimento político e à reforma, foi o primeiro caso de políticas descentralizadas no Irã moderno (Bashiriyeh 2018). Repudiando as políticas clientelistas e centralizadas de Hashemi Rafsanjani, a administração Khatami procedeu à implementação de reformas sérias nas divisões administrativas do país. As consequências mais notáveis, ainda que de curta duração, desse período incluem a aprovação e a implementação da lei dos conselhos, a proliferação de províncias maiores com o objetivo de engajar o público na formulação de políticas e de neutralizar as políticas clientelistas, e mudanças nas regras e regulamentos dos municípios com o objetivo de lhes conceder um status de independência frente aos governos. Barreiras estruturais existentes, no entanto, como o autoritarismo e os Estados reticentes decorrentes da venda de petróleo, tornaram temporários os resultados desse período.

Justiça (2005-2013)

A administração Ahmadi Nezhad, inaugurada em 2005, também adotou os lemas de Khatami contra o clientelismo da administração Rafsanjani no que diz respeito às divisões administrativas (na década de 1990). Contudo, diferentemente da abordagem de Khatami de substituir a centralização política pela descentralização, a administração Ahmadi Nezhad tinha motivos econômicos ulteriores para propugnar a centralização política, particularmente a fim de aliviar aquelas frações da sociedade que, devido às políticas clientelistas de Rafsanjani, haviam sido marginalizadas. Em outras palavras, o lema da justiça apresentado pela administração Ahmadi Nezhad não estava, de fato, direcionado ao desenvolvimento político, mas sim ao alívio da lacuna entre os abastados e os empobrecidos (Ghanbari 2014).

Os princípios centrais da organização política do espaço nesse período estavam voltados primordialmente para a promoção de regiões menores, em contraposição às grandes cidades e metrópoles. Os procedimentos governamentais nesse período engendraram mudanças significativas no status das divisões administrativas menores, trazendo vivacidade a essas

regiões, pela primeira vez, como partes das divisões administrativas do país.

Moderação (2013-)

A administração Rouhani foi inaugurada em 2013, com posturas reformistas bastante semelhantes às da administração Khatami. Não obstante, seis anos já se passaram até o momento, e o governo não parece dispor de quaisquer políticas específicas no que diz respeito à organização política do espaço. O governo, com sua falta de um discurso político definido, tem trabalhado no sentido de implementar um cruzamento entre as ideologias reformista e principalista (conservadora) no que concerne às divisões administrativas. Nesse sentido, o governo não apenas manteve as mudanças fundamentais e legais propostas pela administração Ahmadi Nezhad no tocante à organização política do espaço, como também, na prática, voltou-se a objetivos políticos e culturais envolvendo as metrópoles. Atualmente às voltas com uma crise financeira, a administração Rouhani também parece carecer de um plano específico em outros aspectos, mais notavelmente no que se refere à organização política do espaço.

De modo geral, as políticas da República Islâmica no que diz respeito à organização política do espaço variaram, em certa medida, ao longo dos diferentes períodos. O denominador comum, contudo, para todos os períodos (com exceção do terceiro período) tem sido a intensificação da centralização política. Não obstante, uma nova era da organização política do espaço parece estar emergindo no mundo virtual, sobretudo por força das mídias sociais. Atualmente, uma grande parcela da resistência civil contra o governo vem ocorrendo no espaço virtual. Pode-se concluir que, dadas as mudanças recentes trazidas pela expansão do mundo virtual, a centralização espacial está se metamorfoseando em congestionamento espacial. O mundo virtual comprimiu o espaço, ao passo que os usuários das mídias sociais discutem e refutam constantemente a centralização política.

Status geoeconômico e geopolítico

O Irã, do ponto de vista da geoeconomia e da geopolítica, destaca-se como um país relativamente poderoso na Ásia. A superioridade geográfica do país – isto é, sua posição estratégica nas vias de comunicação entre Europa, Ásia e África, bem como na linha global de comunicação Norte-Sul de recursos energéticos, e sua localização em meio a três regiões altamente sensíveis, a

Ásia Ocidental (Oriente Médio), a Ásia Central e o Cáucaso; o acesso a águas internacionais em virtude da posse de metade dos direitos sobre o Golfo Pérsico; a autoridade sobre o Estreito de Hormuz, como principal linha de transporte energético a partir do Golfo Pérsico; a esfera de influência em questões culturais no mundo islâmico, particularmente nas regiões xiitas; e a posse de recursos de gás e petróleo em larga escala – está entre os fatores que contribuem para a superioridade geopolítica do Irã em relação às demais regiões da Ásia Ocidental (o Oriente Médio) (Coskun 2009).

O Irã é reconhecido como o ponto focal geopolítico da Ásia Ocidental (o Oriente Médio), o que, por sua vez, lhe confere um certo papel de influência na região. Até a Revolução Islâmica de 1979, a centralidade geopolítica do Irã era direcionada predominantemente a questões de economia e segurança. A dinastia Pahlavi, por meio de colaborações com governos ocidentais, havia se erguido como o polo econômico da região, com influência transregional. Em termos de segurança, o Irã também era reconhecido como o principal gendarme e figura de autoridade política da região (Cronin, 1997). Com a Revolução Islâmica de 1979 e a saída da República Islâmica da rede geopolítica ocidental, a Arábia Saudita ascendeu como o novo centro geopolítico da região em termos de economia e segurança, ao passo que o Irã se concentrou em estender sua centralidade geopolítica sob a orientação da cultura e de tendências ideológicas. Em outras palavras, o papel religioso desempenhado pela Arábia Saudita antes da Revolução Islâmica de 1979 passou, a partir de então, a ser delegado ao Irã. Uma das mais relevantes redes geopolíticas, na qual o Irã hoje ocupa posição central, é a rede de Resistência Xiita. No âmbito dessa rede geopolítica xiita, composta por Irã, Iraque, Bahrein, Líbano e Síria, o Irã emergiu como o líder moral e político dos xiitas, o que se deve, em grande medida, à posição estratégica do país. Em virtude de ensinamentos xiitas como o repúdio ao secularismo e à arrogância, o Irã conferiu a si mesmo uma determinada identidade política xiita, em contraposição à rede geopolítica sunita liderada pela Arábia Saudita. “Geopolítica xiita” é a nomenclatura empregada nos últimos anos por certos autores para se referir ao status dessa rede xiita (Nasr 2006).

A centralidade superior do Irã dentro da rede geopolítica de resistência, composta por Irã, Síria, Iraque, o Hezbollah (Partido de Deus) do Líbano, o Hamas e o Ansarullah do Iêmen, tem contribuído ainda mais para sua relevância na região. Em virtude dessa centralidade, o Irã tem sido capaz de pilotar e controlar a crise política no Iraque após a queda do Partido Baath, bem como administrar as tensões domésticas na Síria e no Iêmen de forma bastante eficaz (Zweiri 2016).

O Irã também desempenha papel de destaque no que concerne

à geoeconomia. Com uma quota superior a 10% dos recursos petrolíferos mundiais, o país está entre os principais produtores de petróleo na região do Golfo Pérsico, além de deter o segundo maior recurso de gás do mundo, atrás apenas da Rússia (Sarmadi-Rad 2005; Mohammadi 2010). Sua localização na região do *Rimland* e na Elipse Estratégica de Energia – considerada o elo de conexão entre os principais recursos energéticos globais, isto é, o Mar Cáspio e o Golfo Pérsico – transformou o Irã no principal ponto focal de energia tanto para países orientais quanto ocidentais. Os países orientais, particularmente a China, que constitui o maior mercado energético do Irã, consideram o Irã não apenas uma importante fonte de petróleo e gás, mas também um dos trajetos mais relevantes de recursos energéticos na Ásia Central. Essa condição de trânsito também conferiu ao país a oportunidade de transferir recursos energéticos da zona do Golfo Pérsico para países do sul e do centro da Ásia. O gasoduto Irã-Paquistão, também conhecido como Gasoduto da Paz, é um exemplo emblemático dessa transferência de energia entre o Irã e os países do sul da Ásia (Cohen et al. 2008).

Não obstante, a superioridade geopolítica e geoeconômica do Irã também trouxe consigo certas ameaças. O impacto de grandes potências sobre o Oriente Médio durante a era colonialista, justificado principalmente pelas teorias de Mackinder e Spykman, transformou o Irã em um nexo de crise. Ademais, a natureza competitiva das grandes potências em relação às ricas fontes de petróleo e gás na região do Golfo Pérsico ocasionou obstáculos adicionais ao desenvolvimento dos países dessa região, especialmente o Irã. Após a era colonialista, e à medida que as ameaças se disseminavam e se ampliavam, a autoridade do Irã sobre a região intensificou-se ainda mais, a ponto de o país, por meio de políticas distintas em relação a outros países vizinhos, tornar-se um importante concorrente de outras figuras de poder, particularmente os Estados Unidos da América (Pletka 2014). Os EUA, bastante cientes da superioridade geopolítica e geoeconômica do Irã na região, buscaram e ainda buscam subjugar o Irã às suas próprias políticas para o Oriente Médio, por meio da imposição de sanções e embargos. As sanções econômicas dos EUA contra o Irã acarretaram danos irreparáveis à economia iraniana, ainda que a abordagem de resistência empregada pelo Irã persista.

Conclusão

O Irã pré-moderno era caracterizado predominantemente pela dispersão espacial no que diz respeito à geografia política. A extensão política do Irã tendia a se expandir tanto na fase pré-islamização (impérios antigos)

quanto na fase pós-islamização, quando o país passou a integrar o Califado Árabe. A organização política do espaço nessa era não era a de um governo centralizado e unitário, mas sim a de um sistema semifederal. Com o advento da era moderna, a geografia política do país passou por mudanças extraordinárias, cujo resultado foi a substituição dos antigos estados espacialmente dispersos por um governo unitário. As exigências de um governo avançado na era moderna para estabelecer a integridade nacional, e as tentativas do governo de se apoiar nos recursos petrolíferos a fim de se distanciar da população, em conjunto com a continuidade do autoritarismo político, estiveram entre os principais motivadores por trás da institucionalização da centralidade política. As políticas relativas às divisões administrativas do país, ao longo dos diferentes períodos, também foram direcionadas primordialmente a solidificar o governo unitário já vigente. A existência de diferentes grupos étnicos e as ameaças correlatas de independência e separação, a posição estratégica do Irã, as ameaças representadas por grandes potências mundiais, e a distribuição injustificada de riqueza entre as diferentes regiões geográficas estiveram todas entre as razões pelas quais o governo continuou a corroborar a ideia de um governo unitário. Não obstante, o advento e a expansão do mundo virtual, particularmente das mídias sociais, sinaliza a potencial emergência de uma nova era da organização política do espaço no Irã – uma era pós-moderna, na qual grupos civis são capacitados a desafiar as políticas de um governo unitário por meio de ferramentas fornecidas pelas mídias sociais, formando, de certo modo, um novo tipo de resistência de baixo para cima contra a centralização política extrema, tudo isso dentro dos domínios seguros do mundo virtual.

Em escala regional, as capacidades geopolíticas e geoeconômicas do país conferiram ao Irã um estado de superioridade e ampliaram sua influência geral no mundo. Os códigos geopolíticos implementados no Irã são, atualmente, de natureza ideológica, os quais, em contraste com a atmosfera econômica anterior à Revolução Islâmica de 1979, geraram, de certa forma, um senso de autoridade. Em virtude de uma nova rede geopolítica na região, o Irã emergiu como a principal figura política da área, a ponto de hoje colocar em xeque a autoridade até mesmo de grandes potências mundiais.

Referências

- Abedi Ardakani, H. 2010. “A study of the causes of the rise and fall of the Azerbaijan Democratic Party”. *History of Foreign Relations quarterly* 42.
- Abrahamian, E. 1983. *Iran between two revolutions*. Princeton University Press.

- Ahmadi, S.A., H. Khaledi e B. Qolami. 2015. "Political organization of space and territorial challenges in Iran (case study on the provinces of Ilam and West Azerbaijan)". *Planning and Preparation of Space Quarterly* 19 (2): 89-120.
- Akhbari, M., A.A. Dabiri, M.R. Hafeznia, e S.Y. Safavi. 2019. "Locational-spatial analysis of the formation and activities of terrorist groups in the borderline regions of Afghanistan and Pakistan". *Shebhe Qarre sciences quarterly* 11 (37): 25-44.
- Amir Ahmadi, H. 1998. "Ethnicity and security". *Strategic Studies Quarterly* 1 (2): 207-234.
- Anderson, P. 1974. *Lineage of the absolutist state*. Lynne Reiner.
- Ashraf, A. 1974. Historical features of urbanization in Iran-during the Islamic period. *Social Sciences Quarterly* 4.
- Ashraf, A. 1980. *Historical barriers to capitalism in Iran during the Qajar Period*. Payam Publications.
- Bashiriyeh, B. 2018. *Debates on political sociology in Iran*. Negah-e Moaser publications.
- Cohen A., L. Curtis, e O. Graham. 2008. *The proposed Iran-Pakistan-India Gas Pipeline: an unacceptable Risk to regional security*. Nffl 2139. Heritage Foundation.
- Coşkun B. B. 2009. "Global energy geopolitics and Iran". *Uluslararası İlişkiler* 5 (20): 3
- Cronin, S. 1997. *The army and creation of the Pahlavi state in Iran, 1921-1926*. Tauris Academic Studies.
- Fray, R. 1984. *The history of ancient Iran*. C.H. Beck.
- Foran, J. 2019. *Fragile resistance: social transformation in Iran from 1500 to the revolution*. Routledge press.
- Ghanbari, N. 2014. "Comparison of Khatami and Ahmadinejad administrations foreign policy discourse and its impact on Middle East policy of the Islamic Republic of Iran". *Researcher* 6 (2): 27-33.
- Heintz, W. 1967. *The formation of a national government in Iran, The Aq Qoyunlu government and the emergence of the Safavi Dynasty*. Translated by Keykavus Jahandari. Maaref Commission publications.
- Halliday, F. 1979. *Iran: Dictatorship and development*. Penguin books.
- Hosseini, S. M. 2013. *Tan Dal: cultural-political revolutions in high-profile cinema of Iran*. Rokhdad-e No publications.
- Jamali, Y., M.K. Imanpoor, e M.T. Shahabadi. 2013. "The role and position

- of Satraps in the Achaemenid Empire". *History of Islam and Iran Quarterly* 23 (18): 89-110.
- Katoozian, M. A. 1998. *9 articles on historical sociology of Iran*. Traduzido por Alireza Tayyeb. Markaz publications.
- Lambton, A. 1968. "The International Structural of Saljuq Empire". In *The Cambridge History of Iran: The Sakjuq and Mongol period*, organizado por Boyle, J. A. Cambridge University Press.
- Lambton, A. 1969. *Landlord and peasant in Persia*. I.B. Tauris & Co Ltd.
- Lambton, A. 1976. "Evolution of Iqta in Medieval Iran". *Journal of the British Institute of Persian Studies* 5 (1): 41-50.
- Lambton, A. 1988. *Continuity and Change in Medieval Persian*. Lynne Reiner.
- Loscaya P, et al. 1975. *History of Iran*. Traduzido por Karim Keshavarz. Payam Publications.
- Mann, M. 1988. *State, war and capitalism: Studies in political sociology*. Oxford Press.
- Mojtahedzadeh, P. 2013. *Political geography and geographical policies*. Samt publications.
- Mohammadi, F. 2010. "The Iran Primer: The oil and gas industry". *Website of Tehran Bureau*, 26 de outubro. <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/tehranbureau/2010/10/iran-primer-the-oil-and-gas-industry.html>.
- Moore, B. 1993. *Social origins of dictatorship and democracy*. Beacon Press.
- Naghbizadeh, A. 2000. *The government of Reza Shah and the tribal system*. Enghelab-e Eslami Notary Office publications.
- Nasr, V. 2006. "When the Shiites rise". *Foreign affairs* 85 (4).
- Noamani, F. 1979. *Evolution of feudalism in Iran*. Kharazmi Publications.
- Pishgahifard, Z. e A. Sonboli. 2009. "An outlook on the political organization of space and power in ancient Iran and Greece". *Human Geography Studies Quarterly* 67: 48.
- Petrushevsky, A.P. 1987. *Agriculture and land relations in Iran during the Mongol reign*. Traduzido por Karim Keshavarz. Neil Publications.
- Pletka, D. e F.W. Kagan. 2014. *America vs. Iran: The competition for the future of the Middle East*. American Enterprise Institute.
- Sarmadi-Rad, M. A. 2005. *Iran's strategy for Export of Natural Gas*. Declaração apresentada na 15ª Sessão do Working Party on Gas, United Nations Economic Commission for Europe, Genebra, janeiro de 2005.
- Savory, R. 2008. *Iran under the Safavids*. Cambridge University Press.

- Vali, A. 1993. *Pre-capitalist, a theoretical history*. I.B. Tauris& Co Ltd.
- Van Bruinessen, M. M. 2000. *The Kurds in movement: Migrations, mobilizations, communications and the globalization of the Kurdish question*. Working Paper nffl 14. Islamic Area Studies Project, University of Tokyo.
- Zweiri, M. 2016. "Iran and political dynamism in the Arab World: the case of Yemen". *Digest of Middle East Studies* 25 (1): 4-9.

RESUMO

Com uma extensão territorial de quase 1.648.195 km² e uma população de cerca de 87 milhões de habitantes, o Irã – também conhecido como Pérsia – tem vivenciado, ao longo do tempo, as oscilações da história política, figurando entre as nações que merecem análise e estudo sob a ótica da geografia política e da geopolítica. Da era pré-moderna à modernidade, o Irã tem sido palco de transformações revolucionárias na gênese de sistemas sociopolíticos e na organização política do espaço. Sua localização geográfica e sua posição no globo conferem-lhe um caráter singular em termos de relevância geopolítica e geoestratégica: situado no Oriente Médio, o Irã possui raízes históricas na Ásia Central e no Cáucaso, além de compartilhar narrativas históricas com o Sul da Ásia e a Índia. Por outro lado, o país conecta-se à Europa via Turquia e, detendo mais de 50% das reservas estratégicas de hidrocarbonetos do Golfo Pérsico, possui acesso a águas internacionais. Nesse contexto, é evidente que o Irã ocupa uma posição extremamente frágil e sensível no que tange à geografia política e à geopolítica. O país também apresenta uma geografia interna singular, caracterizada por uma grande diversidade de unidades geomorfológicas e topográficas, bem como por uma multiplicidade de realidades culturais e sociais – cada uma delas, de certa forma, relacionada a histórias e regiões que transcendem suas fronteiras políticas. A geografia política iraniana também tem sido profundamente influenciada, tanto positiva quanto negativamente, pela presença de abundantes recursos de petróleo e gás natural, além de importantes jazidas minerais. Essas características excepcionais, internas e externas, deram origem a uma vasta gama de fenômenos de geografia política e a inúmeros desdobramentos geopolíticos. Tais aspectos conferem relevância ao estudo da geografia política e da geopolítica do Irã, permitindo uma compreensão mais aprofundada da nação e do país.

PALAVRAS-CHAVE

Irã, Geografia Política, Geopolítica, Geoeconomia, Organização política do espaço

Recebido em 25 de setembro de 2025

Aprovado em 13 de julho de 2026

Traduzido por Lucas Lixinski

DAS PETRO-POLÍTICAS ÁRABES DE 1973 À GUERRA RUSSO-UCRANIANA: O QUE PODEMOS APRENDER DAS SANÇÕES ENQUANTO INSTRUMENTO DE COERÇÃO?

Agaptus Nwozor¹

Oladiran Afolabi²

Chukwudi G. Chidume³

Introdução

Desde a consolidação da civilização humana contemporânea, a guerra tem sido um fenômeno recorrente. É inconcebível imaginar um mundo sem surtos intermitentes de conflitos bélicos. Conceitualmente, há divergências entre acadêmicos sobre como enquadrar e compreender a guerra em sua manifestação contemporânea em relação ao período anterior à Segunda Guerra Mundial. A visão clássica de Clausewitz, que define a guerra como “um ato de força para compelir o inimigo a fazer a nossa vontade”⁴, é contestada por ser considerada minimalista e incapaz de refletir a natureza complexa da guerra em termos de escopo, ritmo, métodos e estratégias (Dimitriu 2020, tradução nossa). Muitos estudiosos argumentam que a conceituação de Clausewitz não parece captar nem transmitir a complexidade da guerra e as múltiplas facetas que a impulsionam, especialmente aspectos que variam desde questões estratégicas, política de identidade, cultura e prestígio nacional até interesses

1 Universidade Bowen, Iuó, Nigéria. E-mail: agaptus.nwozor@bowen.edu.ng. ORCID: 0000-0002-9782-6604.

2 Universidade Bowen, Iuó, Nigéria. E-mail: oladiran.afolabi@bowen.edu.ng. ORCID: 0000-0002-1720-8495.

3 Alex Ekwueme Federal University Ndufu-Alike, Ikwo, Nigéria. E-mail: chudidume@yahoo.com. ORCID: 0000-0003-3921-1641.

4 No original: “an act of force to compel our enemy to do our will” (Dimitriu 2020).

globais e motivações econômicas (Ahluwalia e Miller 2016).

A guerra teve diversas formas de manifestação ao longo da história. Apesar dessa diversidade, a guerra pode ser conceitualmente dividida em três categorias: guerras intraestatais, interestatais e multilaterais. Todas as guerras – sejam intraestatais, interestatais ou multilaterais – geram impactos que transcendem suas bases operacionais imediatas. Em outras palavras, conflitos bélicos normalmente acarretam impactos desestabilizadores diretos e indiretos nas esferas socioeconômica, política e estratégica. Evidências históricas mostram que as guerras multilaterais, especialmente a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, tiveram repercussões globais de grande alcance devido ao envolvimento das grandes potências. A Guerra Árabe-Israelense de 1973 e a Guerra Russo-Ucraniana assumiram um caráter multilateral à medida que seus impactos se propagaram para além de seus respectivos contextos locais.

A Guerra Árabe-Israelense de 1973 foi uma campanha militar sem precedentes e bem coordenada contra Israel, levada adiante por uma coalizão entre Egito e Síria. O elemento surpresa do conflito residiu no fato de que a comunidade global de inteligência – incluindo os próprios aparatos de inteligência de Israel – não previu nem antecipou o evento. Consequentemente, Israel foi pego de surpresa quando o ataque foi deflagrado durante o feriado religioso de Yom Kippur (6 de outubro de 1973). A eclosão da guerra é atribuída a quatro fatores inter-relacionados: a falha da inteligência em todos os níveis, incluindo a complacência das superpotências, bem como o fracasso de todas as iniciativas internacionais para resolver as disputas e confrontos árabe-israelenses, que pareciam irresolúveis; o ressurgimento da consciência pan-arabista e a formação de uma coalizão árabe pronta para combater Israel; a busca por prestígio nacional; e o fluxo constante de armamentos das superpotências para seus aliados no Oriente Médio (Shlaim 1996; Rodman 2015; Eiran 2020). O conflito, que durou 19 dias (de 6 a 26 de outubro de 1973), teve implicações de grande alcance para a região do Oriente Médio e para o Sistema Internacional. Além de elevar as tensões de segurança em todo o mundo devido ao envolvimento ativo dos EUA e da antiga União Soviética, a guerra gerou efeitos adversos significativos na economia global, alterando-a de maneira fundamental (Zakariah 2011; Eiran 2020).

O emprego de sanções econômicas na forma de um embargo petrolífero internacionalizou a guerra de 1973. O conflito diferenciou-se de outras guerras em vários aspectos: o elemento inédito de surpresa estratégica e as falhas da inteligência que pegaram desprevenido o aparato de inteligência israelense; a cooperação inovadora entre Egito e Síria; e o embargo de petróleo mais coordenado, que envolveu um número maior de países árabes produtores

(Amos 1979; Eiran 2020). Em 1967, quando países árabes impuseram um embargo de petróleo contra nações que apoiavam Israel na Guerra dos Seis Dias, fizeram-no de maneira individual e heterogênea, por meio de reduções no ritmo de produção, paralisações e boicotes pontuais (Mallakh 1977). A natureza individualista desse embargo, somada à falta de coordenação, comprometeu o seu sucesso. Mann argumentou que a eficácia do embargo foi limitada devido a uma combinação de fatores: a falta de unidade árabe, a existência de estoques no Ocidente, a escolha inadequada do momento para a medida (o embargo foi imposto no início de junho, quando o consumo de petróleo não era tão elevado quanto nos meses frios de inverno) e a disponibilidade de alternativas (a diversidade da matriz energética permitia o uso de carvão em vez de petróleo) (Mann 2013).

O embargo de petróleo imposto pelos países árabes em 1973 visava alterar a postura ou a disposição dos EUA e de seus aliados ocidentais em relação a Israel. Os impactos desse embargo incluíram uma alta sem precedentes no preço do petróleo (passando de 3 dólares por barril em 1971 para cerca de 12 dólares em dezembro de 1973), escassez aguda de combustível em muitos países industrializados e contradições macroeconômicas que se manifestaram na desaceleração do crescimento econômico global, recessão, inflação e desemprego (IMF 1974; Graf 2012). Apesar desses impactos, o embargo não conseguiu obter, de forma significativa, as concessões esperadas dos EUA e de seus aliados ocidentais. Houve um fluxo contínuo de apoio a Israel, incluindo a aprovação, pelo Congresso dos EUA, de 2,2 bilhões de dólares em ajuda emergencial ao país, atendendo a uma solicitação de Richard Nixon (Verrastro 2013; Painter 2014).

Existe um paralelo entre as percepções dos Estados árabes produtores de petróleo e das potências ocidentais de que as sanções possuem eficácia coercitiva para induzir uma resposta comportamental esperada. Essa percepção embasou o embargo petrolífero de 1973 e o conjunto de sanções impostas à Rússia pela coalizão liderada pelo Ocidente. O regime de sanções contra a Rússia teve início em 2014, devido à anexação da Crimeia, e foi ampliado a partir de 2022, quando o país invadiu a Ucrânia. A lógica fundamental das sanções na política internacional é coagir mudanças nas políticas dos Estados-alvo por meio da imposição de danos econômicos. Quando sanções são aplicadas, o Estado ou a coalizão de Estados que as impõe está, essencialmente, exigindo uma mudança de comportamento do Estado-alvo (Allen 2005; Neuenkirch e Neumeier 2015). Assim, o sucesso, ou o fracasso, das sanções depende da medida em que o governo-alvo cede às exigências de quem as impôs.

O artigo concentra-se nos fatores que levam uma guerra aparentemente interestatal a assumir um caráter multilateral, com impactos globais de grande

alcance. Além disso, busca responder se ações direcionadas, empreendidas por um Estado ou por uma coalizão de Estados, são capazes de provocar a resposta comportamental esperada em um contexto de beligerância. Nesse sentido, o estudo analisa por que o embargo de petróleo imposto pela OPAEP (Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo) e as sanções lideradas pelo Ocidente contra a Rússia aparentemente não lograram obter a mudança de comportamento esperada. A análise baseia-se em dados secundários, incluindo relatórios estatísticos, documentos governamentais e publicações acadêmicas. As lições extraídas do embargo de petróleo tornaram-se relevantes à luz da guerra Russo-Ucraniana e do regime de sanções imposto pela coalizão liderada pelo Ocidente.

O artigo está dividido em cinco seções, iniciando pela introdução. Em seguida, as seções dois e três, que analisam, respectivamente, as dimensões internacionais da guerra de 1973 e o embargo do petróleo – especialmente seus efeitos em cadeia na economia global. A quarta seção examina a questão das sanções e sua capacidade de induzir uma mudança de comportamento por parte dos Estados, tanto no contexto da guerra árabe-israelense de 1973 quanto no da guerra russo-ucraniana, e a quinta seção apresenta as considerações finais do trabalho.

A Internacionalização Da Guerra Árabe-Israelense: Sua Natureza, Escopo E Elementos

A Guerra Árabe-Israelense de 1973 ocorreu no Oriente Médio, mas teve impactos para o Sistema Internacional. A guerra foi internacionalizada por quatro fatores: o envolvimento das superpotências, a instrumentalização coercitiva do petróleo por meio de um embargo, a participação da Organização das Nações Unidas e os esforços diplomáticos internacionais. O envolvimento das superpotências estava alinhado à estratégia de *proxy war* (guerra por procuração), fenômeno que caracterizou as relações entre elas durante a Guerra Fria (Marshall 2016). Como salienta Mumford, “as guerras por procuração são a alternativa lógica para Estados que buscam promover seus próprios objetivos estratégicos e, ao mesmo tempo, evitar o envolvimento em um conflito direto, custoso e sangrento” (Mumford 2013, p. 40, tradução nossa⁵). Esse tipo de conflito permitiu que as superpotências estabelecessem um equilíbrio estratégico: manter a rivalidade sem chegar a um confronto nuclear

5 No original: “*proxy wars are the logical replacement for states seeking to further their own strategic goals yet at the same time avoid engaging in direct, costly and bloody warfare*” (Mumford 2013, 40).

direto (Mumford 2013; Rauta 2020). As superpotências forneceram, ao longo do conflito, equipamentos militares, inteligência e apoio diplomático aos seus respectivos aliados. Enquanto os Estados Unidos e seus aliados ocidentais prestaram assistência econômica e militar a Israel, a União Soviética apoiou o Egito e a Síria (Eaker 1974; Kahana 2002; Graf 2012). Esse apoio quase levou as duas superpotências a uma nova crise, os Estados Unidos elevaram seu nível de alerta nuclear para a Condição de Prontidão de Defesa 3 (DEFCON 3) em escala global – o primeiro alerta desse tipo desde a Crise dos Mísseis de Cuba, em 1962 (Leitenberg 2018). No entanto, a ameaça de confronto nuclear foi evitada devido à intervenção diplomática internacional.

O apoio das superpotências aos beligerantes é compreensível. Enquanto os EUA eram aliados de longa data de Israel, a União Soviética também mantinha uma relação duradoura com o Egito e a Síria. Por exemplo, em 1955, a União Soviética forneceu sua primeira remessa de material bélico ao Egito, no âmbito do chamado Acordo de Armas Tcheco (Bennett 1985). Além disso, em 1971, a União Soviética assinou um tratado de amizade com o Egito, conhecido como “Tratado de Amizade e Cooperação Soviético-Egípcio”. Esse tratado explica o forte apoio que a União Soviética prestou ao Egito e ao seu aliado, a Síria, durante a guerra de 1973. Segundo Bennett (1985, p. 756, tradução nossa⁶), “até a guerra de 1973, o Egito era o cliente mais importante da União Soviética no Terceiro Mundo, recebendo mais entregas militares soviéticas do que qualquer outro Estado”. Na mesma linha, o fornecimento de armas soviéticas à Síria atingiu seu auge em 1973, especialmente durante a guerra contra Israel. A União Soviética assegurou a restauração e a modernização da estrutura militar síria ao fornecer armas e equipamentos de combate, bem como ao enviar conselheiros militares e especialistas em 1974 (Kirshin 1998). O Egito recebeu assistência militar de proporções imensuráveis da URSS, apesar do acordo assinado por Nixon e Brejnev em Moscou, em janeiro de 1972, estabelecer que “se a Rússia não repusesse as perdas árabes, os EUA reteriam o fornecimento de armas a Israel” (Eaker 1974, p. 158, tradução nossa⁷).

No contexto do paradigma da Teoria Realista, a busca da União Soviética por seus interesses nacionais parece ter levado ao abandono do acordo de neutralidade firmado entre Nixon e Brejnev. Da mesma forma, os interesses da política externa dos EUA ditaram suas respostas e seu envolvimento

6 No original: “*up to the 1973 war, Egypt was the Soviet Union's most important client in the Third World, receiving more Soviet military deliveries than any other state*” (Bennett 1985, p. 756).

7 No original: “*If Russia would not resupply Arab losses, the U.S. would withhold weapons to Israel*” (Eaker 1974, 158).

(Israeli 2013). Ambas as superpotências reconheciam a relevância estratégica da guerra de 1973 e esperavam um desfecho favorável aos seus respectivos lados, visto que o conflito poderia alterar a dinâmica da política global. Nesse sentido, a exemplo de uma vitória árabe no conflito, teria impulsionado a política externa soviética em diversos aspectos, incluindo a possibilidade de reabertura do Canal de Suez (que eventualmente ocorreu em 1975), a restauração do prestígio soviético no mundo árabe e o controle soviético sobre o fluxo de petróleo árabe para o Ocidente – o que poderia ter impactos profundos nas economias ocidentais (Eaker 1974).

Outra dimensão internacional da guerra foi o embargo às exportações de petróleo para os países ocidentais. O embargo petrolífero teve um grande impacto na economia global. A escassez gerada pelo embargo provocou uma paralisação sem precedentes das atividades produtivas, em meio a uma elevação inédita no preço do petróleo bruto. O preço do petróleo no mercado internacional praticamente quadruplicou, saltando de US\$3 para US\$12 (Salameh 2004; Masterson 2022). Isso, por fim, gerou uma recessão global, que se manifestou na queda do Produto Interno Bruto (PIB) de países industrializados. Por exemplo, o PIB recuou 4,7% nos EUA, 7% no Japão e 2,5% na Europa (Salameh 2004).

Além do embargo do petróleo, muitos países árabes utilizaram o petróleo como arma de modo ainda mais incisivo, por meio da nacionalização de empresas petrolíferas estrangeiras. Os movimentos de nacionalização nos países produtores de petróleo enfraqueceram as multinacionais ocidentais do setor e as privaram da influência e do controle que até então exerciam sobre os preços do petróleo. A tendência de nacionalização da indústria petrolífera – iniciada no Irã em 1951, no Iraque em 1961 e no Egito em 1962 – ganhou força com a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). No entanto, a Guerra Árabe-Israelense de 1973, o embargo e a consequente disparada nos preços do petróleo deram novo impulso a esse processo de nacionalização. Assim, o Kuwait nacionalizou sua indústria petrolífera em 1975, e a Arábia Saudita fez o mesmo ao longo do final da década de 1970 (Gross 2017). O impacto geral sobre as gigantes tradicionais do setor, como Exxon e Shell, foi a perda da propriedade e da participação nas reservas globais de petróleo e gás; essa fatia despencou de 85% no final da década de 1960 para 60% ao final da década de 1970, chegando a cerca de 15% nos anos 2000 (Zhao 2019).

O Acordo de Paz de Camp David, finalmente ratificado pelo primeiro-ministro israelense Menachem Begin e pelo presidente egípcio Anwar el-Sadat em 17 de setembro de 1978, representou outra dimensão internacional da Guerra Árabe-Israelense de 1973. O acordo de paz suscitou reações mistas,

alternando entre aplausos e críticas. Foi aclamado como uma mudança de paradigma na construção da paz e uma base sólida para a paz entre o Egito e Israel, mas também criticado por não ser abrangente o suficiente para abordar a questão palestina (Quandt 1986). O mundo árabe não se limitou a criticar o acordo; reagiu também suspendendo o Egito da Liga Árabe em 1979.

A ONU desempenhou um papel fundamental por meio da diplomacia multilateral, resultando nas Resoluções 338 e 339 do Conselho de Segurança, que deram origem ao processo de cessar-fogo. No entanto, embora o Egito e Israel tenham aceitado o cessar-fogo, foi necessária a intervenção da União Soviética para que a Síria fizesse o mesmo. Apesar das resoluções, as hostilidades continuaram, o que acabou levando à adoção da Resolução 340 do Conselho de Segurança da ONU, a qual suspendeu temporariamente as hostilidades da guerra árabe-israelense (United Nations 1974). Todas essas circunstâncias controversas estabeleceram a Guerra Árabe-Israelense de 1973 fora dos padrões habituais da política árabe. Especialistas também argumentam que um dos desdobramentos internacionais do conflito foi o apoio global à Organização para a Libertação da Palestina (OLP) e o reconhecimento da organização (Khalidi 1990). Em 1974, a Assembleia Geral da ONU reconheceu e reafirmou os direitos inalienáveis do povo palestino à autodeterminação, à independência nacional, à soberania e ao retorno, concedendo à OLP o status de observador na ONU como organização de libertação nacional. Desde a declaração de independência palestina, em 15 de novembro de 1988, seu status na ONU passou a ser o de Estado observador não membro, sendo reconhecido pela maioria dos países integrantes da organização.

A Geopolítica De Sanções: O Embargo Petrolífero e a Economia Global

Não foram os embates da Guerra de 1973, por si só, que impactaram diretamente a economia global, mas sim a intervenção ativa da OPAEP por meio da diplomacia econômica do embargo de petróleo. Conforme apontado por Gawrych (1996, 11, tradução nossa⁸), o embargo de petróleo visava pressionar os governos ocidentais a abandonarem o apoio a Israel e a “adotarem políticas mais favoráveis à causa árabe”. Com base no perfil de produção de setembro de 1973, a OPAEP reduziu a produção em 4,4 milhões de barris por dia (mb/d), o que representava 7,5% da produção global em

8 No original: “*adopt policies more favorable to the Arab cause*” (Gawrych 1996, 11).

novembro de 1973 (Hamilton 2011). Curiosamente, as empresas petrolíferas ocidentais que controlavam o petróleo no Oriente Médio não conseguiram evitar o embargo (Zhao 2019).

A OPAEP foi fundada em 1968 por três países árabes – Kuwait, Líbia e Arábia Saudita – como uma organização intergovernamental estritamente pan-árabe. Desde então, sua composição foi ampliada para incluir Argélia, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos (EAU), Síria, Iraque e Egito. O foco da OPAEP concentra-se na coordenação e harmonização de políticas relacionadas ao petróleo, especialmente nas áreas de produção, precificação e comercialização de derivados de petróleo, bem como na promoção do desenvolvimento e da utilização dos recursos petrolíferos no mundo árabe por meio de programas de informação, pesquisa, capacitação de mão de obra e intercâmbio de dados (Mallakh 1977). A OPAEP distingue-se da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), embora ambas compartilhem membros em comum. No entanto, a OPEP é uma organização mais abrangente, que inclui países além daqueles do Oriente Médio. Ambas as organizações possuem um interesse comum centrado em garantir preços estáveis e justos para o petróleo, bem como em promover o desenvolvimento e a utilização dos recursos petrolíferos. Nwaezeigwe argumentou que a criação da OPAEP foi motivada pelo desejo político dos Estados árabes de contar com uma plataforma regional capaz de incentivar a implementação e a condução de políticas exclusivamente pró-árabes (Nwaezeigwe 2021).

A OPAEP aproveitou a dependência dos países industrializados em relação ao petróleo para promover seus interesses coletivos, que consistiam em obter apoio para a causa árabe em relação a Israel. Assim, entre outubro de 1973 e março de 1974, a OPAEP manteve um embargo de petróleo aos países ocidentais que apoiavam Israel (Graf 2012; Painter 2014). A organização adotou um esquema de classificação em três categorias para implementar e efetivar o embargo: amizade, neutralidade e hostilidade (Alhajji 2005; Zakariah 2011). Enquanto os países considerados apoiadores da causa árabe foram classificados como “amigos” e, portanto, não sofreram redução nas importações de petróleo da OPAEP, os países categorizados como “neutros” e “hostis” foram submetidos, respectivamente, a uma redução de 5% nas importações e a um embargo total (Zakariah 2011, 96).

Os países árabes produtores de petróleo concordaram em reduzir a produção de petróleo bruto em 10% e, posteriormente, em 5% ao mês, até a retirada de Israel dos territórios ocupados (Licklider 1988; Painter 2014). A crise do petróleo resultante trouxe à tona “uma nova compreensão do papel que o petróleo poderia desempenhar na geopolítica” (Gross 2017, tradução

nossa⁹). A alta dos preços do petróleo teve um efeito particularmente negativo na economia global, afetando mais severamente os países industrializados, embora com efeitos em cascata por todo o mundo.

O embargo do petróleo foi possível – e, de fato, bem-sucedido – devido às mudanças na estrutura institucional do mercado internacional de petróleo. Tais mudanças foram viabilizadas pela nacionalização da indústria petrolífera por parte dos países produtores (Gross 2017; Zhao 2019). A nacionalização contribuiu para o sucesso do embargo, uma vez que o mercado internacional de petróleo deixou de estar sob o controle das grandes companhias petrolíferas. Assim, em 1973, muitos membros da OPEP já controlavam as operações de produção de petróleo bruto e detinham o poder de decisão sobre preços e volumes de produção (Kilian 2006). Essa tendência representava uma ruptura em relação ao período anterior a 1973, quando os países produtores não participavam da produção nem da definição de preços do petróleo bruto. Na verdade, as grandes companhias petrolíferas dominavam um mercado oligopolista, no qual determinavam o preço do petróleo e apenas pagavam royalties e impostos aos governos anfitriões com base nesses valores (Okogu 2003).

O impacto do embargo do petróleo foi sentido de maneiras diferentes pelos diversos países. De modo geral, o embargo afetou o mundo negativamente devido à importância e à centralidade do petróleo na estrutura da industrialização moderna, bem como à crescente dependência global em relação a ele. Além de provocar graves perturbações nas atividades econômicas produtivas, a consequente alta dos preços gerou sérios problemas no balanço de pagamentos de muitos países.

Os produtores de petróleo não árabes não conseguiram compensar os cortes na produção realizados pela OPAEP. A alta no preço do petróleo bruto foi decisiva para encorajar a OPAEP a manter o embargo. O bom desempenho dos preços do petróleo permitiu à OPAEP sustentar os cortes na produção sem sofrer perda de receitas ou consequências negativas para seus orçamentos (Salameh 2004). Antes do embargo do petróleo, a natureza fixa dos preços do petróleo havia estimulado uma demanda crescente pelo produto. No entanto, o embargo gerou contradições nas economias internas dos países, criando a necessidade de adotar diversas medidas para conter a situação, especialmente no que diz respeito à conservação do petróleo e à redução de sua demanda. A principal consequência dessa experiência foi o incentivo à busca pelo uso eficiente do petróleo. Ela também abriu caminho para fontes alternativas de energia. No que se refere ao uso eficiente do petróleo, os EUA formularam

9 No original: “*a new understanding of the role oil could play in geopolitics*” (Gross 2017).

uma medida política que exigia que as montadoras aumentassem a eficiência de combustível dos veículos de 13,5 para 27,5 milhas por galão (Myre 2013).

Outro efeito importante do embargo do petróleo foram as contradições macroeconômicas que resultaram em uma desaceleração do crescimento econômico mundial, recessão, inflação e desemprego (IMF 1974). As contradições macroeconômicas que afetaram a economia global não desapareceram com o restabelecimento da normalidade no fornecimento de petróleo pela OPAEP, em março de 1974. De fato, a inflação permaneceu elevada em muitos países por muito tempo após o embargo. Esse quadro foi agravado pela segunda onda de aumentos nos preços do petróleo em 1979-1980 (IMF 1983). Isso ocorreu porque os preços do petróleo não retornaram aos níveis anteriores ao embargo, ao contrário do que havia acontecido nos embargos de 1956 e 1967, quando os preços voltaram aos patamares pré-embargo (Alhajji 2005).

O embargo também gerou uma enorme riqueza petrolífera para os países produtores de petróleo. Alhajji (2005) observa que essa transferência de riqueza sem precedentes alterou as circunstâncias econômicas, políticas e sociais dos países produtores de petróleo em todo o mundo. Houve também um efeito multiplicador sobre os países em desenvolvimento não produtores de petróleo. Os petrodólares obtidos pelos países produtores de petróleo foram canalizados para o mercado de eurodólares e, assim, disponibilizaram um volume de recursos para empréstimos de longo prazo, aos quais muitos países em desenvolvimento recorreram para financiar o desenvolvimento nacional. Os petrodólares não apenas impulsionaram o mercado de empréstimos de longo prazo, mas também forneceram uma fonte de recursos de fácil acesso para o desenvolvimento nacional dos países em desenvolvimento (Kopper 2009). As condições para a concessão de empréstimos aos Estados (em contraste com as condicionalidades rigorosas do FMI) tornaram o mercado de eurodólares uma opção atraente para os países em desenvolvimento. Infelizmente, os empréstimos dessa época acabaram levando a uma crise da dívida que aprisionou muitos países em desenvolvimento na década de 1980 e no período subsequente (Nwozor 2009).

Sanções e a Questão da Adequação Comportamental

Na arena internacional, as sanções econômicas e os embargos têm sido aplicados de forma unilateral e multilateral para exercer pressão sobre Estados e condicionar seu comportamento, visando alcançar ou concretizar determinados objetivos de política externa, sejam eles declarados ou não. As

sanções econômicas podem ser abrangentes ou direcionadas, dependendo dos seus objetivos principais que as fundamentam e influenciam. O uso de sanções e embargos é frequente no Sistema Internacional, apesar de sua eficácia ser questionável. O uso de sanções econômicas como instrumento de política externa baseia-se na perspectiva de que a coerção econômica, acompanhada de custos elevados, tem maior probabilidade de alcançar os objetivos pretendidos, especialmente o de induzir um comportamento de conformidade por parte dos Estados, quando inflige danos significativos à economia-alvo (Peksen 2019). Além disso, as sanções econômicas são geralmente vistas como “um curso de ação de menor custo e menor risco, situado entre a diplomacia e a guerra” (Masters 2019, tradução nossa¹⁰). A confiança dos formuladores de política externa na eficácia coercitiva de sanções econômicas e embargos fundamenta sua crescente aplicação, tanto de forma unilateral quanto multilateral. Os Estados Unidos tendem a utilizar sanções econômicas mais do que qualquer outro país, devido ao seu status de superpotência. Segundo Masters, os Estados Unidos mantêm mais de duas dezenas de regimes de sanções voltados para diferentes países, por uma variedade de motivos que vão desde terrorismo, proliferação nuclear e tráfico de drogas até violações de direitos humanos, entre outros (Masters 2019).

Há uma combinação de sucesso e fracasso no âmbito das sanções econômicas no que diz respeito a induzir ou obter comportamentos de conformidade por parte dos Estados. É importante ressaltar a falta de consenso na literatura sobre o sucesso ou o fracasso das sanções econômicas, bem como sobre os critérios ou parâmetros que definem o êxito ou o insucesso dos regimes de sanções (Pape 1997; Allen 2005; Dizaji e van Bergeijk 2013). Allen argumenta que as sanções podem ser abandonadas caso a mudança esperada não ocorra e que “apenas uma concessão por parte do emissor leva ao fracasso das sanções, sendo que fatores distintos daqueles que influenciam a escolha do alvo determinam essa decisão” (Allen 2005, 118, tradução nossa¹¹). No entanto, existe um consenso crescente de que, para serem consideradas eficazes, as sanções devem resultar na plena adesão do alvo ou, ao menos, em uma mudança parcial de política alinhada aos objetivos declarados pelo Estado ou pela coalizão de Estados que as iniciou (Peksen 2019). O cenário das sanções caracteriza-se por resultados complexos. Parece haver evidências de que sanções multilaterais, sob a égide de instituições internacionais, têm sido mais eficazes do que aquelas impostas por um único

10 No original: “a lower-cost, lower-risk course of action between diplomacy and war” (Masters 2019).

11 No original: “only concession by the sender causes sanctions to fail, and different factors play into that decision than those which affect the target’s choice” (Allen 2005, 118).

país ou por uma coalizão *ad hoc* de poucos países (Peksen 2019). O aparente sucesso das sanções multilaterais é atribuído a uma combinação de fatores, a saber: o acompanhamento das sanções por instrumentos como diplomacia e mediação, manutenção da paz, ameaça ou uso da força, menor probabilidade de violação das sanções e amplo apoio internacional.

O embargo do petróleo de 1973 foi iniciado pela OPAEP. Em razão da necessidade imperativa de institucionalizar uma plataforma comum para coordenar os interesses árabes no cenário global – utilizando o petróleo como arma principal – foi ditada, em particular, pela eficácia limitada do embargo petrolífero aplicado individualmente em 1967 (Mann 2013). Mallakh (1977) reconhece que o impulso inicial para a criação do órgão surgiu da necessidade de reduzir a desorganização nas políticas petrolíferas árabes por meio de um nível de coordenação formalizado ou institucionalizado, bem como de estabelecer um meio de canalizar ajuda para Estados árabes em crise, especialmente Egito, Jordânia e Síria. O embargo do petróleo de 1973 teve impactos profundos na economia global, ao comprometer a segurança energética de países desenvolvidos e afetar a soberania e a independência dessas nações.

A questão é: será que de fato alcançou seu objetivo político de assegurar comportamentos aderentes dos Estados-alvo? A predominante dependência das economias dos EUA e potências ocidentais em relação ao petróleo evidenciou sua vulnerabilidade a qualquer política que ameaçasse o fluxo livre de petróleo. Assim, qualquer forma de ruptura criou insegurança energética e representou uma séria ameaça à sua segurança nacional (Glaser 2013). Os objetivos políticos que motivaram o embargo incluíram: o fim do apoio dos países ocidentais a Israel; o reconhecimento dos direitos do povo palestino, bem como o respeito à sua soberania sobre seus recursos naturais no contexto da Resolução 242 do Conselho de Segurança da ONU (1967); e o reconhecimento e intervenção ativa da comunidade internacional no conflito árabe-israelense, em termos de apoiar sua resolução de maneira que pudesse ser considerada justa e equitativa para todas as partes.

O embargo de petróleo não parece ter logrado êxito em obter concessões diretas dos Estados Unidos e de seus aliados na extensão e magnitude esperadas, sobretudo no contexto da Resolução 242 da ONU. A Resolução 242 do Conselho de Segurança da ONU previa especificamente, entre outras coisas:

- (I) A retirada das forças armadas de Israel dos territórios ocupados no conflito recente; (II) O fim de todas as reivindicações ou estados de beligerância e o respeito e reconhecimento da soberania, da integridade

territorial e da independência política de todos os Estados da região, bem como de seu direito de viver em paz dentro de fronteiras seguras e reconhecidas, livres de ameaças ou atos de força (Resolução do Conselho de Segurança da ONU, 1967, tradução nossa¹²).

Apesar da aparente simplicidade da resolução, ela estava repleta de ambiguidades que tornaram a questão do Oriente Médio ainda mais complexa (Goldberg 2011). Conforme Dajani (2007, 24, tradução nossa¹³), “as ambiguidades e omissões da resolução reduziram ainda mais o seu valor como instrumento de resolução de disputas, gerando confusão sobre o significado da aceitação da Resolução 242, incentivando negociações intransigentes por parte dos envolvidos e privando os líderes do respaldo político necessário para concessões indispensáveis”. Assim, a interpretação de suas diversas disposições foi marcada por controvérsias. Israel e os Estados árabes sustentavam posições contraditórias quanto ao verdadeiro significado de termos como “retirada das forças israelenses”, “fronteiras seguras e reconhecidas” e “solução justa para o problema dos refugiados”, bem como do que deveria constituir o reconhecimento dos direitos palestinos (Lynk 2007; Lapidoth 2011). O argumento central dos Estados árabes era que a Resolução 242 não havia sido efetivamente implementada ou cumprida, resultando na contínua expansão, por parte de Israel, de assentamentos nos territórios ocupados, o que se caracteriza como uma violação da própria resolução. O petróleo enquanto arma foi concebido primordialmente para obter concessões dos aliados ocidentais de Israel em relação a essas questões políticas.

Não há consenso entre os estudiosos quanto ao sucesso ou não do embargo de petróleo de 1973. Alguns estudiosos argumentaram que o embargo não foi bem-sucedido, baseando-se na perspectiva de que ele não conseguiu coagir os Estados-alvo a alterar suas políticas em relação ao conflito árabe-israelense, mesmo diante de seus efeitos prejudiciais às economias desses países (Licklider 1988). Como já observado, o embargo teve impactos negativos nas economias dos Estados-alvo, variando desde a criação de crises

12 No original: “(i) Withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict; (ii) Termination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force” (UN Security Council Resolution, 1967).

13 No original: “the resolution’s ambiguities and omissions further diminished its value as a tool of dispute resolution, creating confusion about what the acceptance of the 242 Resolution meant, encouraging hard bargaining by the parties, and denying leaders the political cover for necessary compromise” (Dajani 2007, 24).

energéticas e a indução de pressões inflacionárias até a perda de bem-estar econômico (Hayes e Hudak 1987; Goel e Morey 1993; Roeder 2005). Outros sustentaram a visão de que o embargo foi bem-sucedido, considerando que restaurou a autoconfiança árabe, atraiu atenção internacional – o que facilitou um acordo de paz rápido – e gerou uma mudança de atitude em relação aos Estados árabes no mundo ocidental (Zakariah 2011; Graf 2012). De modo geral, o embargo de petróleo alcançou diversos objetivos: evidenciou a capacidade dos países árabes de se unirem e lutarem por uma causa comum. Também contribuiu para a valorização dos preços do petróleo, resultando em ganhos sem precedentes em petrodólares para os países produtores.

No que diz respeito especificamente às questões políticas que marcaram o embargo, ficou evidente que os países-alvo absorveram os impactos da medida sem alterar suas posições políticas em relação ao conflito árabe-israelense. No entanto, uma análise abrangente do embargo sugere que o engajamento dos Estados árabes no período posterior ao embargo, bem como as mudanças de longo prazo na postura dos países ocidentais em relação a eles, representou um reconhecimento do poder que esses Estados detinham no sistema internacional. Um resultado concreto foram os Acordos de Camp David, de 1979, por meio dos quais Israel e Egito firmaram um tratado de paz, seguidos por outras negociações de paz. Tais avanços poderiam ser atribuídos, ainda que indiretamente, ao embargo. Contudo, uma lição clara que se extrai do embargo do petróleo de 1973 diz respeito aos seus impactos de grande alcance, que repercutiram em todo o mundo, levando países em desenvolvimento a enfrentar graves crises no balanço de pagamentos. Outra lição é que o embargo não alcançou diretamente os principais objetivos de seus idealizadores, uma vez que os Estados visados jamais alteraram sua política em relação a Israel da maneira prevista.

Nesse contexto, a questão é se o regime ampliado de sanções contra a Rússia desde 2022 levará a uma mudança de política que atenda aos desejos dos seus idealizadores. Dada a natureza e o alcance das sanções impostas à Rússia por países ocidentais e seus aliados, o país figura entre as nações mais sancionadas do mundo. Segundo o *Atlantic Council Russia Sanctions Database* (s.d.), em fevereiro de 2023, havia 11.803 designações de sanções aplicadas por países ocidentais e seus aliados contra a Rússia; 77% delas visavam indivíduos, e 22% tinham como alvo entidades, embarcações e aeronaves. Estima-se que mais de 30 países, incluindo a União Europeia, tenham imposto sanções à Rússia (Funakoshi, Lawson e Deka 2022). Essas medidas resultaram na redução das importações de energia, no bloqueio de transações financeiras e na interrupção do envio de importações essenciais, gerando um efeito em cadeia que levou mais de mil empresas estrangeiras a suspenderem

suas operações na Rússia.

Antes do novo regime de sanções que líderes ocidentais mobilizaram o mundo para impor à Rússia após a invasão da Ucrânia em fevereiro de 2022, o país já estava sob sanções devido à anexação da Crimeia, iniciada no final de fevereiro de 2014. O impacto dessas sanções anteriores, lideradas pelos EUA, pelo Canadá e pela União Europeia, foi bastante desestabilizador para a economia russa (Christie 2016; Davis 2016). Segundo relatos, a economia russa sofreu uma forte retração, registrando sua mais longa recessão em quase vinte anos; o valor de sua moeda, o rublo, despencou, do mesmo modo que os preços do petróleo (Chatzky 2019). Em meados de 2016, a Rússia havia perdido cerca de US\$600 bilhões em decorrência de sanções financeiras e da perda de receitas provenientes de petróleo e gás (Pettersen 2016). O objetivo geral das sanções era punir a Rússia pela anexação da Crimeia e forçá-la a retirar-se do território, dissuadi-la de novas agressões e sinalizar que as fronteiras nacionais devem ser respeitadas (Chatzky 2019). A invasão russa da Ucrânia em 2022, realizada mesmo frente à oposição global, pode ser considerada uma demonstração da eficácia limitada das sanções econômicas como instrumento para pressionar os Estados-alvo e obter um comportamento em consonância.

Se sanções anteriores não dissuadiram a Rússia de novas agressões, como é possível que o atual regime de sanções a force a encerrar a guerra na Ucrânia? Sanções multilaterais contra a Rússia estão em vigor desde fevereiro de 2014. A principal diferença é que essas foram ampliadas a partir de fevereiro de 2022, após a invasão da Ucrânia. Sem dúvida, a economia russa enfrenta uma situação crítica, exemplificada pelo fechamento de sua bolsa de valores, pela desvalorização de empresas russas negociadas em bolsas estrangeiras, pela crise no sistema financeiro – com a moeda despencando de valor –, pela exclusão de ações russas de índices globais e pelo rebaixamento da classificação de crédito soberano do país para o nível junk status (Cecchetti, Schoenholtz e Berner 2022; Berman e Siripurapu 2023). Tais sanções não têm sido eficientes em obter da Rússia o comportamento esperado: a interrupção de suas campanhas militares na Ucrânia. No entanto, há um aspecto em que as sanções podem ser consideradas relativamente eficazes: ao atenuar a vantagem militar russa, restringir o país a estratégias de guerra convencional e inviabilizar a opção de empregar armas nucleares.

Assim como ocorreu com o embargo do petróleo de 1973, existem várias razões pelas quais sanções econômicas, por si sós, podem não ser suficientes para levar países do Primeiro Mundo a adotar as mudanças de comportamento desejadas. Embora o embargo do petróleo de 1973 tenha prejudicado as economias dos países-alvo, estes adotaram medidas internas

que mitigaram os impactos globais, tornando a medida insuficiente para induzir as mudanças de comportamento esperadas. Tais medidas internas foram acompanhadas de esforços diplomáticos que deram resultados quando a Arábia Saudita e o Irã concordaram em aumentar a produção e as exportações de petróleo (Issawi 1978; Garavini 2011). Os mesmos fatores observados durante o embargo do petróleo de 1973 parecem sustentar o atual regime de sanções multilaterais contra a Rússia. É evidente que a atual configuração do regime de sanções contra a Rússia seria insuficiente para levá-la a suspender a guerra contra a Ucrânia. Além disso, há um limite para a extensão das sanções lideradas pelo Ocidente antes que elas comprometam gravemente o sistema econômico global. A Rússia é um país estrategicamente relevante, sendo exportadora de diversas commodities de importância crucial, incluindo petróleo, fertilizantes, trigo e metais preciosos (Berman e Siripurapu 2023).

As peculiaridades da Rússia explicam por que as sanções podem não ser consideradas ferramentas coercitivas totalmente eficazes para levar o país a encerrar o conflito na Ucrânia. Tais peculiaridades incluem: primeiro, a Rússia possui uma economia relativamente diversificada, capaz de suportar certo nível de pressão econômica. Segundo, a existência de agentes que burlam as sanções e a disposição deles em se aliar à Rússia; isso permite que o país conte com eles, bem como encontre novos parceiros comerciais – particularmente na Ásia – para mitigar o impacto das sanções. Terceiro, a participação da Rússia no Conselho de Segurança da ONU e seu poder de veto impedem a possibilidade de sanções respaldadas pela organização. Quarto, a capacidade de retaliação da Rússia, seu posicionamento estratégico e sua relevância no setor energético atuam como um fator de dissuasão. Por fim, a liderança russa encara o conflito na Ucrânia como uma questão de segurança nacional e, portanto, não está disposta a fazer concessões sob pressão (Davis 2016; Berman e Siripurapu 2023). Embora o embargo de petróleo de 1973 tenha demonstrado a inadequação dessa medida como ferramenta coercitiva, ele também deixou para a comunidade global o legado de buscar soluções inovadoras para lidar com a insegurança energética. Essa mentalidade embasou a busca mundial por padrões de eficiência energética, combustíveis alternativos e tecnologias eficientes (Mallick 2010; Martínez, Ebenhack e Wagner 2019). Apesar das percepções divergentes entre especialistas sobre a eficácia – ou a falta dela – do regime de sanções contra a Rússia, uma conquista notável é a mensagem inequívoca transmitida pela coalizão multilateral contra uma agressão não provocada. Assim, tal como ocorreu com o embargo de petróleo de 1973, as sanções econômicas contra a Rússia poderiam, em última análise, conduzir a engajamentos diplomáticos capazes de induzir mudanças de comportamento que abram caminho para a resolução da guerra.

Conclusão

A Guerra Árabe-Israelense de 1973 foi uma continuação de conflitos iniciados em 30 de novembro de 1947. Antes de 1973, haviam ocorrido quatro guerras, compreendendo tanto conflitos de maior quanto de menor escala. O embargo de petróleo de 1973 não marcou a primeira vez que os Estados árabes produtores de petróleo utilizaram o petróleo como arma no contexto dos conflitos árabe-israelenses. Em 1967, os ministros árabes do petróleo instituíram uma “proibição à exportação de petróleo para qualquer país que pretendesse ajudar Israel ou participar da guerra iminente” (Mann 2013, 696, tradução nossa¹⁴). O envolvimento dos países árabes produtores de petróleo no conflito, sob a égide da OPAEP em 1973, introduziu novas dimensões que acabaram internacionalizando a guerra. Ao utilizar o petróleo como arma, a OPAEP conseguiu provocar um choque petrolífero na economia global. Apesar do choque gerado pelo embargo, a medida não foi capaz de alterar as intenções de seus idealizadores, que visavam levar os aliados ocidentais de Israel a cessar o apoio ao país.

Nesse mesmo sentido, o regime de sanções multilaterais imposto à Rússia após a anexação da Crimeia em 2014 e, posteriormente, a invasão da Ucrânia em fevereiro de 2022, foi concebido para exercer pressão econômica e induzir o fim da guerra. Embora as sanções tenham causado danos significativos à economia e ao sistema financeiro russos, não levaram o país a abandonar o conflito. É possível extrair algumas lições importantes da Guerra Árabe-Israelense de 1973 e compará-las com a Guerra Russo-Ucraniana. A primeira diz respeito à aparente limitação das sanções contra países industrializados. A segunda lição importante é que pressões, sejam elas econômicas, políticas ou militares, nem sempre produzem automaticamente os resultados esperados. A terceira é que os Estados sempre se adaptam para enfrentar desafios em constante evolução. Com os cortes na produção de petróleo e o embargo da OPAEP, que resultaram em escassez e aumento de preços, os países começaram a se ajustar por meio de diversas estratégias, incluindo: a redução do consumo de petróleo mediante maior eficiência e conservação; a substituição do petróleo por outras fontes de energia; a redução estratégica das importações de petróleo provenientes de produtores da OPEP, especialmente os do Oriente Médio; a intensificação dos esforços para descobrir novos campos de petróleo; e o incentivo à expansão da produção

14 No original: “prohibition against exporting oil to any country that intended either to assist Israel or to take part in the looming war” (Mann 2013, 696).

petrolífera em outras regiões (Painter 2014).

As sanções multilaterais contra a Rússia levaram a diversos ajustes internos, incluindo o fechamento da bolsa de valores para amortecer o risco de colapso sob a pressão da ofensiva ocidental, a sustentação da moeda nacional (o rublo) mediante a elevação das taxas de juros para 20% e a realização de grande parte do comércio bilateral em rublos, além da criação de novas vias para contornar as sanções por meio da China e de outros países aliados. Assim como ocorreu com o embargo do petróleo de 1973, as sanções serão seguidas por iniciativas diplomáticas que poderão resultar em diversos acordos e concessões.

Referências

- Ahluwalia, P., e T. Miller. 2016. “Why do wars happen?”. *Social Identities* 22 (4): 347-349.
- Alhajji, A. F. 2005. “Three decades after the oil embargo: Was 1973 unique?”. *The Journal of Energy and Development* 30 (2): 223-237
- Allen, S. H. 2005. “The determinants of economic sanctions success and failure”. *International interactions* 31(2): 117-138. <https://doi.org/10.1080/03050620590950097>
- Amos, J. W. 1979. *Arab-Israeli military/political relations: Arab perceptions and the politics of escalation*. Pergamon Press.
- Atlantic Council. s.d. Russia Sanctions Database. Acesso em 10 mar. 2023. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/russia-sanctions-database/>
- Bennett, A. J. 1985. “Arms transfer as an instrument of Soviet policy in the Middle East”. *Middle East Journal* 39 (4): 745-774.
- Berman, N. e A. Siripurapu. 2023. “One year of war in Ukraine: Are sanctions against Russia making a difference?”. *Council on Foreign Relations*, 21 de fevereiro. <https://www.cfr.org/in-brief/one-year-war-ukraine-are-sanctions-against-russia-making-difference>
- Cecchetti, S., K. Schoenholtz, e R. Berner. 2022. “Russian sanctions: Some questions and answers”. *Centre for Economic Policy Research*, 21 de março. <https://cepr.org/voxeu/columns/russian-sanctions-some-questions-and-answers>
- Chatzky, A. 2019. “Have sanctions on Russia changed Putin’s calculus?”. *Council on Foreign Relations*, 2 de maio. <https://www.cfr.org/in-brief/have-sanctions-russia-changed-putins-calculus>

- Christie, E. H. 2016. "The design and impact of western economic sanctions against Russia". *The RUSI Journal* 161 (3): 52-64. <https://doi.org/10.1080/03071847.2016.1193359>.
- Dajani, O. M. 2007. "Forty years without resolve: Tracing the influence of Security Council Resolution 242 on Middle East peace process". *Journal of Palestine Studies* 37(1): 24-38. <https://doi.org/10.1525/jps.2007.37.1.24>
- Davis, C. M. 2016. "The Ukraine conflict, economic-military power balances and economic sanctions". *Post-Communist Economies* 28 (2): 167-198. <https://doi.org/10.1080/14631377.2016.1139301>
- Dimitriu, G. 2020. "Clausewitz and the politics of war: A contemporary theory". *Journal of Strategic Studies* 43 (5): 645-685.
- Dizaji, S. F. e P.A.G. van Bergeijk. 2013. "Potential early phase success and ultimate failure of economic sanctions: A VAR approach with an application to Iran". *Journal of Peace Research* 50 (6): 721-736
- Eaker, I. C. 1974. "The fourth Arab-Israeli war". *The Military Engineer* 66 (431): 156-160.
- Eiran, E. 2020. "Dangerous Liaison: The 1973 American intelligence failure and the limits of intelligence cooperation". *Journal of Intelligence History* 19 (2): 213-228.
- Funakoshi, M., H. Lawson, e K. Deka. 2022. Tracking sanctions against Russia. *Reuters*, 7 de julho. <https://www.reuters.com/graphics/UKRAINE-CRISIS/SANCTIONS/byvrjenzmve/>
- Garavini, G. 2011. "Completing decolonization: The 1973 "oil shock" and the struggle for economic rights". *The International History Review* 33 (3): 473-487. <http://dx.doi.org/10.1080/07075332.2011.595593>
- Gawrych, G. W. 1996. "The 1973 Arab-Israeli war: The albatross of decisive victory". *Leavenworth Papers* Number 21. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA323718.pdf>
- Glaser, C. L. 2013. "How oil influences U.S. national security". *International Security* 38 (2): 112-146
- Goel, R. K., e M.J. Morey. 1993. Effect of the 1973 oil price embargo. *Energy Economics* 15 (1): 39-48. [https://doi.org/10.1016/0140-9883\(93\)90041-0](https://doi.org/10.1016/0140-9883(93)90041-0)
- Goldberg, A. J. 2011. "What Resolution 242 really said". *American Foreign Policy Interests* 33 (1): 41-46. <https://doi.org/10.1080/10803920.2011.550240>
- Graf, R. 2012. "Making use of the "oil weapon": Western industrialized

- countries and Arab petropolitics in 1973–1974”. *Diplomatic History* 36 (1): 185–208.
- Gross, S. 2017. The 1967 war and the “oil weapon”. *Brookings*, 5 de junho. <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2017/06/05/the-1967-war-and-the-oil-weapon/>
- Hamilton, J. D. 2011. *Historical oil shocks*. <https://pdfs.semanticscholar.org/3045/04afeaa155c19244a55c66903a7c0b16599c.pdf>
- Hayes, K., e S.P. Hudak. 1987. “Regional welfare loss measures of the 1973 oil embargo: A numerical methods approach”. *Applied Economics* 19 (10): 1317–1327. <https://doi.org/10.1080/00036848700000119>
- International Monetary Fund (IMF). 1974. Annual report 1974.
- International Monetary Fund (IMF). 1983. 1983 Annual report.
- Israeli, O. 2013. “The 1973 war: Link to Israeli-Egyptian peace”. *Middle East Policy* 20 (4): 88–98.
- Issawi, C. 1978. “The 1973 oil crisis and after”. *Journal of Post Keynesian Economics* 1 (2): 3–26. <https://doi.org/10.1080/01603477.1978.11489099>
- Kahana, E. 2002. ‘Early warning versus concept: the case of the Yom Kippur War 1973”. *Intelligence and National Security* 17 (2): 81–104.
- Khalidi, R. 1990. “The resolutions of the 19th Palestine National Council”. *Journal of Palestine Studies* 19 (2): 29–42.
- Kilian, L. 2006. *Exogenous oil supply shocks: How big are they and how much do they matter for the U.S. economy?*. http://www-personal.umich.edu/~lkilian/oil1jano1_06.pdf
- Kirshin, Y. 1998. “Conventional arms transfers during the Soviet period”. In *Russia and the arms trade*, edited by Ian Anthony. Oxford University Press.
- Kopper, C. 2009. “The recycling of petrodollars”. *Revue d’économie Financière* (English ed.) 9 (1): 37–46.
- Lapidoth, R. 2011. “The misleading interpretation of UN Security Council Resolution 242 (1967)”. *Jewish Political Studies Review* 23 (3/4): 7–17
- Leitenberg, M. 2018. “The hazards of operations involving nuclear weapons during the Cold War”. *Journal of Cold War Studies* 20 (3), 207–249. https://doi.org/10.1162/jcws_a_00826
- Licklider, R. 1988. “The power of oil: The Arab oil weapon and the Netherlands, the United Kingdom, Canada, Japan, and the United States”. *International Studies Quarterly* 32: 205–226.

- Lynk, M. 2007. "Conceived in law: The legal foundations of Resolution 242". *Journal of Palestine Studies* 37 (1): 7–23. <https://doi.org/10.1525/jps.2007.37.1.7>;
- Mallakh, R. E. 1977. "The Organization of the Arab Petroleum Exporting Countries: Objectives and potential". *Annual Review of Energy* 2 (1): 399–415. doi: <https://doi.org/10.1146/annurev.eg.02.110177.002151>
- Mallick, P. K. 2010. Overview. In *Materials, design and manufacturing for lightweight vehicles*, organizado por P.K. Mallick. Woodhead Publishing Limited.
- Mann, J. 2013. A reassessment of the 1967 Arab oil embargo. *Israel Affairs* 19 (4): 693–703. <https://doi.org/10.1080/13537121.2013.829611>
- Marshall, A. 2016. From civil war to proxy war: past history and current dilemmas. *Small Wars & Insurgencies* 27 (2): 183–195. <https://doi.org/10.1080/09592318.2015.1129172>.
- Martínez, D. M., B.W. Ebenhack, e T.P. Wagner. 2019. Policy instruments to foster energy efficiency. In *Energy Efficiency: Concepts and calculations*, organizado por D. M. Martinez, W. Ebenhack e T. P. Wagner. Elsevier.
- Masters, J. 2019. "What are economic sanctions?". *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/background/what-are-economic-sanctions>
- Masterson, V. 2022. "The 1973 energy crisis sparked the idea for establishing the IEA. What have we learned since?". *World Economic Forum*, 29 de março. <https://www.weforum.org/agenda/2022/03/iea-1970s-energy-crisis/>
- Mumford, A. 2013. "Proxy warfare and the future of conflict". *The RUSI Journal* 158 (2): 40–46. <https://doi.org/10.1080/03071847.2013.787733>
- Myre, G. 2013. "The 1973 Arab oil embargo: The old rules no longer apply". *NPR*, 16 de outubro. <https://www.npr.org/sections/parallels/2013/10/15/234771573/the-1973-arab-oil-embargo-the-old-rules-no-longer-apply>
- Neuenkirch, M., e F. Neumeier. 2015. "The impact of UN and US economic sanctions on GDP growth". *European Journal of Political Economy* 40: 110–125. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.09.001>
- Nwaezeigwe, N. T. 2021. "Politics of Arab aid and the African economic predicament in the post-Yom Kippur war Arab oil boycott of 1973". *Archives of Political Science Research* 2 (3): 30–40.
- Nwozor, A. 2009. "Echoes of divergence within: The politics and politicisation of Nigeria's debt relief". *Review of African Political Economy* 36 (119):

- 23-35. <https://doi.org/10.1080/03056240902888444>
- Okogu, B. E. 2003. "The Middle East and North Africa in a changing oil market". *International Monetary Fund (IMF)*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/med/2003/eng/okogu/okogu.htm>
- Pape, R. A. 1997. "Why economic sanctions do not work". *International Security* 22 (2): 90-136. <https://doi.org/10.1162/isec.22.2.90>
- Painter, D. S. 2014. "Oil and geopolitics: The oil crises of the 1970s and the Cold War". *Historical Social Research* 39 (4): 186-208.
- Peksen, D. 2019. "When do imposed economic sanctions work? A critical review of the sanctions effectiveness literature". *Defence and Peace Economics* 30 (6): 635-647. <https://doi.org/10.1080/10242694.2019.1625250>
- Pettersen, T. 2016. "Russia loses \$600 billion on sanctions and low oil prices". *The Barents Observer*, 5 de fevereiro. <https://thebarentsobserver.com/en/industry/2016/02/russia-loses-600-billion-sanctions-and-low-oil-prices>
- Quandt, W. B. 1986. "Camp David and peacemaking in the Middle East". *Political Science Quarterly* 101 (3): 357-377.
- Rauta, V. 2020. "Proxy warfare and the future of conflict: Take two". *The RUSI Journal* 165 (2): 1-10. <https://doi.org/10.1080/03071847.2020.1736437>
- Rodman, D. 2015. "Combined arms warfare: the Israeli experience in the 1973 Yom Kippur War". *Defence Studies* 15 (2): 161-174.
- Roeder, J. L. 2005. "What we learned from the oil crisis of 1973: A 30-year retrospective". *Bulletin of Science, Technology & Society* 25 (2): 166-169. <https://doi.org/10.1177/0270467604274085>
- Salameh, M. G. 2004. "Oil crises, historical perspective". In *Encyclopedia of Energy*, edited by Cluter J. Cleveland. Elsevier.
- Shlaim, A. 1996. The Middle East: The origins of Arab-Israeli wars. In *Explaining international relations since 1945*, edited by N. Woods. Oxford University Press.
- UN Security Council Resolution. 1967. Resolution 242 of 22 November 1967. <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/IP%20S%20RES%20242.pdf>
- United Nations. 1974. UN Cease-fire resolutions, October 1973. *Survival: Global Politics and Strategy* 16 (3): 146-147.
- Verrastro, F. e G.F. Caruso. 2013. "The Arab oil embargo—40 years later". *CSIS*, 16 de outubro. <https://www.csis.org/analysis/arab-oil->

embargo%E2%80%9440-years-later

Zakariah, M. H. B. 2011. “The oil embargo following the Arab-Israel war of October 1973: British economic experience and reaction”. *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)* 5 (2): 92-120. <https://doi.org/10.1080/19370679.2011.12023181>

Zhao, H. 2019. *The economics and politics of China’s energy security transition*. Traduzido por Li Zhang. Academic Press.

RESUMO

Baseando-se em diversas fontes, este artigo examina duas questões inter-relacionadas: como uma guerra aparentemente interestatal adquire um caráter multilateral, e em que grau medidas coercitivas empregadas por um Estado ou uma coalizão de Estados podem induzir o comportamento de um ator beligerante. A análise deste estudo, concentra-se em dois casos de coerção econômica: o Embargo de Petróleo Árabe de 1973 e o atual regime de sanções liderado pelo Ocidente contra a Rússia. Ao desconstruir a instrumentalização coercitiva econômica em ambos os casos, o artigo avalia a eficácia dessas medidas em moldar o comportamento dos Estados-alvo. Os resultados indicam que, apesar das consequências abrangentes do embargo de petróleo de 1973 para a economia global, esse não conseguiu forçar uma mudança de política por parte dos Estados Unidos e de seus aliados. Da mesma forma, as sanções ocidentais contra a Rússia não lograram, até o momento, obter a capitulação russa ou restaurar o status quo ante na Ucrânia. O artigo argumenta que, embora a coerção econômica possa impor custos significativos aos Estados-alvo e ao Sistema Internacional, sua capacidade de gerar os resultados políticos e estratégicos desejados permanece limitada.

PALAVRAS-CHAVE

Petro-políticas, sanções econômicas, embargo petrolífero, armamentização do petróleo, Guerra Russo-Ucraniana

Recebido em 8 de maio de 2024

Aceito em 7 de junho de 2026

Traduzido por Sofia Portilio Ávila

POLÍTICA EXTERNA E ASSASSINATO SELETIVO: UMA ANÁLISE DOS CASOS BIN LADEN E SOLEIMANI

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira¹

José Francelino Galdino Neto²

Vinicius Santos da Cruz³

Introdução

Depois do Onze de Setembro, os Estados Unidos passaram a priorizar uma política externa voltada à eliminação de grupos terroristas. A proteção das fronteiras nacionais e a segurança internacional nortearam as ações militares realizadas a partir daquele momento. No entanto, a dificuldade de identificar uma ameaça não estatal difusa e suas implicações fez com que as ações militares em curso se prolongassem ao longo dos anos. Com apoio de mais da metade da população estadunidense (Schaeffer 2022), elas começaram em 2001 e terminaram oficialmente apenas em 2021. Como em guerras anteriores, os desdobramentos da guerra ao terror afetaram a popularidade dos presidentes. A extensão e o uso de números consideráveis de pessoal militar nos conflitos resultaram no desgaste da opinião pública, com baixas frequentes de soldados americanos. Contudo, avanços tecnológicos recentes permitiram aos EUA contar com um recurso fundamental: ataques com drones no combate ao terrorismo. O nível de precisão desse dispositivo favorece a diminuição de baixas e a redução dos custos materiais de intervenções armadas, possibilitando vislumbrar o fim de ações militares que

1 Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil. E-mail: marcosaurelioguedes@gmail.com. ORCID: 0000-0001-9792-5453.

2 Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, Brasil. E-mail: netogaldino@servidor.uepb.edu.br. ORCID: 0000-0002-1115-0827

3 Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil. E-mail: vinicius.cruz@ufpe.br. ORCID: 0000-0001-9544-7814.

acarretam custos tão elevados em vidas humanas e perdas materiais para os governos em exercício.

O assassinato seletivo de um inimigo específico, de maneira ordenada, tornou-se uma estratégia de política externa considerada por presidentes dos EUA, tendo ocorrido com o líder da Al-Qaeda, Osama bin Laden, e o general iraniano, Qassem Soleimani, um método similar para eliminar lideranças políticas de destaque, um ator não-estatal e um estadista, respectivamente. Considerando as motivações, repercussões e consequências do uso dessa estratégia, que impactos o processo de tomada de decisão gerou para os governos de Barack Obama e Donald Trump?

O assassinato seletivo como estratégia de política externa de um Estado é ainda um tópico pouco explorado na Ciência Política. A natureza sigilosa desse tipo de operação limita os estudos a seu respeito. Além disso, o uso de ataques com drones é um tema controverso. Por um lado, há a expectativa de que assassinatos seletivos ajudem a derrotar insurgências em um determinado país e, conseqüentemente, reduzam as tensões em atividades de construção de paz; por outro, pesquisas de campo apontam para resultados negativos do uso de drones. A razão para essa conclusão seria que os assassinatos seletivos com o uso de drones afetariam a sensação de medo na população, bem como perturbações sociais e econômicas existentes na comunidade local, além de impactar as instituições de governança (Page e Williams 2022).

Porém, quando comparados ao poder aéreo tradicional, os drones remotamente controlados oferecem vantagens estratégicas nas operações militares em termos de persistência, letalidade e risco relativo (Grieco e Hutto 2021). Presidentes estadunidenses têm utilizado essa alternativa principalmente para eliminar grupos terroristas. Desde 2001, quando o primeiro ataque com drone foi realizado no Afeganistão, presidentes autorizaram 414 ataques no Paquistão, 374 operações mistas no Iêmen e 253 na Somália que envolvem esse tipo de tecnologia com ataques aéreos ou tropas especiais (Bergen et al. 2021). Contudo, apesar dessas características, Grieco e Hutto (2021) argumentam que os efeitos coercitivos do uso de drones são limitados. Drones seriam menos eficientes em termos de comunicação clara, credibilidade e garantia, dificultando uma ação de coerção bem-sucedida. Devido às conclusões divergentes encontradas na literatura, persiste o debate sobre a importância dessa estratégia no contraterrorismo.

Evidências empíricas existentes apontam para uma relação entre o uso de drones e a popularidade do presidente em exercício (Boddery e Klein 2021). A ameaça terrorista desperta um sentimento de raiva nos indivíduos (Fisk et al. 2018) e está relacionada ao apoio popular a táticas de contraterrorismo mais rigorosas, independentemente de sua percepção acerca das motivações

de grupos terroristas (Canetti et al. 2021). O apoio ao uso de drones armados varia de acordo com valores individuais; isto é, valores mais associados à tradição, segurança e conformidade estão positivamente associados ao apoio ao uso de drones armados, enquanto valores mais próximos da benevolência e universalismo estão negativamente associados (O'Dwyer e Çoymak 2020). Portanto, se valores mais estreitamente relacionados à conservação (ou seja, segurança, conformidade e tradição) predominam na população americana do pós-11 de setembro, podemos esperar um maior apoio à política de assassinatos seletivos do governo dos EUA no combate ao terrorismo.

Nesse sentido, quais foram as motivações, repercussões e consequências do uso de assassinatos seletivos como estratégia de política externa na Guerra ao Terror? O objetivo desse artigo é avaliar as similaridades e diferenças no processo de tomada de decisão dos presidentes Barack Obama e Donald Trump nos assassinatos seletivos do líder terrorista da Al-Qaeda, Osama bin Laden, e do general iraniano, Qassem Soleimani. O desenho de pesquisa descritiva propõe uma análise comparativa a partir de documentos oficiais e discursos, entre outras fontes primárias e secundárias. Os resultados da pesquisa apontam para diferentes estilos de tomada de decisão dos presidentes e indicam como o impacto de assassinatos seletivos na política externa amplia os ganhos políticos e eleitorais a curto e médio prazo, independentemente do partido ou da ideologia política do presidente em exercício.

A análise é conduzida em cinco partes. Na primeira, reunimos evidências empíricas que apontam para o uso estratégico de assassinatos seletivos para obter ganhos eleitorais. Na segunda, discutimos os conceitos teóricos presentes nas motivações dos governos, com base em Schilling e Schilling (2016), e apresentamos os casos analisados. Na terceira, analisamos o processo de tomada de decisão durante o governo Obama, especificamente em relação ao assassinato de bin Laden. Na quarta, realizamos a mesma análise do processo de tomada de decisão sobre o assassinato de Soleimani durante o governo Trump. Por fim, nas considerações finais, discutimos as principais conclusões da pesquisa e as contribuições para a literatura ainda incipiente sobre o tema.

A opinião pública e o apoio a ações de contraterrorismo

Evidências empíricas sugerem que um ataque com drones bem-sucedido contra um alvo terrorista aumenta significativamente a aprovação do presidente, mesmo que o cenário do país seja economicamente desfavorável,

como no caso de uma economia debilitada e alto desemprego. Portanto, o efeito do uso militar de drones para a aprovação do presidente é maior quando comparado com o emprego de tropas de soldados para auxiliar no combate ao terrorismo, por exemplo. Assim, um ataque com drone produz efeitos eleitorais mais positivos do que o emprego de forças diversionistas tradicionais (Bodderly e Klein 2021).

Quando as pessoas se sentem ameaçadas pelo terrorismo, apresentam níveis mais elevados de raiva. Ao contrário do esperado, o sentimento de medo está mais relacionado a ameaças de natureza econômica. Ao comparar três países – os Estados Unidos, França e Turquia – pesquisadores constatarem que a ameaça terrorista tem maior probabilidade de despertar raiva nos indivíduos, enquanto a ameaça econômica tende a gerar medo. Nos EUA, indivíduos expostos a uma ameaça terrorista são mais favoráveis a ataques com drones em comparação com indivíduos não expostos à mesma ameaça. Portanto, sentimentos de raiva estão relacionados a um aumento significativo no apoio ao emprego de drones (Fisk et al. 2018).

A percepção de ameaça está correlacionada com o apoio dos indivíduos a medidas de contraterrorismo violentas e restritivas (Ceccoli 2021). As pessoas apoiam táticas de contraterrorismo mais rigorosas quando sua percepção é de que os terroristas são motivados pelo ódio (em comparação com a motivação pela falta de oportunidade). Essas percepções podem mudar quando especialistas expõem as reais motivações do grupo terrorista em questão, mas isso não parece influenciar a preferência por uma política de contraterrorismo mais rigorosa (Canetti et al. 2021). Essa descoberta nos auxilia a compreender melhor o apoio do público às ações de assassinato seletivo ordenadas por presidentes dos EUA.

Ao examinar mais a fundo a opinião pública, pesquisadores encontraram diferenças significativas. Há variações nos valores individuais no que diz respeito às preferências de política externa, isto é, enquanto valores mais associados à tradição, segurança e conformidade estão positivamente associados ao apoio ao emprego de drones armados, valores mais próximos da benevolência e universalismo estão negativamente associados. Ademais, mulheres, em comparação aos homens, são menos propensas a apoiar a estratégia (O'Dwyer e Çoymak 2020). Esses resultados podem sugerir que, em um cenário de predominância de valores mais conservadores na população americana do pós-11 de setembro, é provável que observemos um maior apoio à política de assassinatos seletivos no combate ao terrorismo.

Nesta parte, discutimos as descobertas mais recentes na literatura sobre o impacto do emprego militar de drones em operações de contraterrorismo na opinião pública dos EUA; em outras palavras, o que está por trás do apoio

público a essa estratégia de política externa. A seguir, examinaremos as motivações que levam os governos a adotar as medidas em questão.

As motivações de assassinatos seletivos como instrumentos de política externa

Por que os governos estadunidenses utilizam assassinatos seletivos como estratégia de política externa? O que esperam obter com as execuções? O artigo seminal de Schilling e Schilling (2016) aponta para três possíveis motivações: 1) ganhos associados às políticas do sucessor, isto é, ao interferir na correlação de forças, espera-se que o sucessor do líder assassinado adote políticas menos hostis aos interesses externos; 2) ganhos baseados nas capacidades do sucessor, ou seja, a intenção é eliminar líderes militares importantes e impedir o fortalecimento das capacidades bélicas dos rivais; 3) ganhos não relacionados ao sucessor, quando o objetivo é gerar efeitos sobre um terceiro Estado, satisfazer demandas emocionais internas ou demonstrar poder e afetar o moral dos oponentes.

O caso da prisão e morte de Osama bin Laden é um exemplo recente de assassinato político (Schilling e Schilling 2016). Embora o objetivo declarado oficialmente fosse a prisão do líder terrorista, seu assassinato em 2011 trouxe ganhos ao presidente Obama. O emprego de drones na execução de líderes políticos e militares hostis aos interesses dos EUA no sistema internacional tem sido cada vez mais utilizado por presidentes como estratégia. A principal justificativa é evitar baixas entre soldados estadunidenses e diminuir custos em comparação com operações militares tradicionais. De acordo com uma pesquisa do Pew Research Center publicada em 2015, 58% dos americanos aprovam o uso letal de drones no exterior.

Assim como o caso bin Laden, o artigo também analisa o assassinato seletivo do General Qasem Soleimani. Em ambos os casos, buscamos explorar possíveis motivações relacionadas à política doméstica. A grande maioria dos assassinatos políticos ocorre sob sigilo estatal; no entanto, dados de pesquisas mostram que os presidentes Obama e Trump deram ampla publicidade, na imprensa e nas redes sociais, aos assassinatos de bin Laden e Soleimani, respectivamente. O argumento central do artigo é que, entre as motivações, estão interesses eleitorais e o uso político dos assassinatos por presidentes dos EUA.

As motivações de Barack Obama no assassinato de Osama

bin Laden

Assim que assumiu o cargo de presidente dos Estados Unidos em 2009, o democrata Barack Obama deixou claro para as agências de Segurança Nacional e Defesa subordinadas à Casa Branca que a prioridade no combate ao terrorismo seria a captura do líder da Al-Qaeda, Osama bin Laden (Bowden 2012). Em agosto de 2010, a inteligência americana descobriu que bin Laden poderia estar escondido em um complexo em Abbottabad, no Paquistão (The New York Times 2011). Aproximadamente oito meses depois, em abril de 2011, o presidente Obama autorizou a operação (conhecida como Lança de Netuno) para capturar o terrorista saudita (The New York Times 2011).

O que motivou a operação? É possível identificar quatro possíveis motivações para a realização da operação: a) satisfazer o sentimento de revanchismo presente na população americana desde o 11 de setembro; b) realizar ações de contraterrorismo; c) proteger o território nacional dos EUA; e d) ampliar a popularidade eleitoral do presidente. Cada motivação é discutida com mais detalhes abaixo.

A primeira motivação é o desejo declarado dos americanos de vingança pelos ataques terroristas às Torres Gêmeas, dez anos antes, sob o comando do líder da Al-Qaeda. Acreditamos que esse é um dos principais fatores que explicam o assassinato seletivo de bin Laden em 2011. Depois do anúncio da morte do líder, os americanos sentiram alívio, alegria e orgulho, atribuindo o sucesso da operação ao trabalho das forças armadas e da CIA (Agência Central de Inteligência) (Pew Research Center 2011). Curiosamente, esse dado nos mostra que o mérito da conquista não coube ao presidente, mas aos órgãos vinculados ao governo. Contudo, esse sentimento, presente na opinião pública, também se manifestou na retórica do presidente. Em seu discurso anunciando o sucesso da operação, o presidente Obama relembrou o ataque de 11 de Setembro de maneira sentimental, ressaltando que três mil americanos haviam perdido a vida naquele dia trágico da história dos EUA, como ilustrado no excerto abaixo:

Faz quase 10 anos que um claro dia de setembro foi obscurecido pelo pior ataque ao povo americano na nossa história. As imagens do 11 de Setembro estão gravadas na nossa memória nacional – aviões sequestrados cortando um céu sem nuvens de setembro; as Torres Gêmeas a desabar no chão; fumaça negra subindo do Pentágono; os destroços do voo 93 em Shanksville, Pensilvânia, onde as ações de cidadãos heróicos salvaram ainda mais desgosto e destruição. (Phillips

2011, tradução nossa⁴)

Os ataques da Al-Qaeda em 2001, planejados por bin Laden, foram o primeiro grande ataque ao território estadunidense desde o ataque japonês à base de Pearl Harbor durante a Segunda Guerra Mundial. Na prática, houve um colapso na confiança e na sensação geral de segurança da população americana em relação à vida no próprio país. O sentimento de insegurança e medo se propagou por toda a sociedade, levantando dúvidas sobre a capacidade dos EUA de manter a inviolabilidade de seu território no sistema internacional.

A confirmação de que o terrorista saudita, Osama bin Laden, foi o idealizador dos ataques deu início a uma caçada de dez anos. Em um discurso, o presidente Obama reafirma a necessidade de uma forte resposta americana contra a organização terrorista que havia declarado guerra aos Estados Unidos, visando destruir os cidadãos americanos:

Também estávamos unidos em nossa determinação de proteger nossa nação e levar à justiça aqueles responsáveis por esse ataque cruel. Rapidamente soubemos que os ataques de 11 de Setembro foram perpetrados pela Al-Qaeda – uma organização liderada por Osama bin Laden, que havia abertamente declarado guerra aos Estados Unidos e estava empenhada em matar inocentes em nosso país e ao redor do mundo. E assim, entramos em guerra contra a Al-Qaeda para proteger nossos cidadãos, nossos amigos e nossos aliados. (Phillips 2011, tradução nossa⁵).

A segunda motivação está diretamente associada à primeira. O ataque terrorista em território americano produziu um debate sobre a criação de um

4 No original: “It was nearly 10 years ago that a bright September day was darkened by the worst attack on the American people in our history. The images of 9/11 are seared into our national memory – hijacked planes cutting through a cloudless September sky; the Twin Towers collapsing to the ground; black smoke billowing up from the Pentagon; the wreckage of Flight 93 in Shanksville, Pennsylvania, where the actions of heroic citizens saved even more heartbreak and destruction.” (Phillips 2011).

5 No original: “We were also united in our resolve to protect our nation and to bring those who committed this vicious attack to justice. We quickly learned that the 9/11 attacks were carried out by al Qaeda – an organization headed by Osama bin Laden, which had openly declared war on the United States and was committed to killing innocents in our country and around the globe. And so, we went to war against al Qaeda to protect our citizens, our friends, and our allies.” (Phillips 2011).

novo paradigma na política externa.

O combate ao terrorismo se tornou o principal foco da agenda presidencial do presidente republicano George W. Bush. A estratégia estadunidense concentrou-se na prevenção, combatendo grupos terroristas no exterior antes que pudessem conduzir com sucesso operações contra o território nacional (Ganor 2014). O presidente Obama endossou essa percepção em seu discurso anunciando a morte de bin Laden: “Ao longo dos últimos 10 anos, graças ao trabalho heróico e incansável de nossas forças armadas e de nossos profissionais de contraterrorismo, avançamos significativamente nesse esforço. Impedimos ataques terroristas e fortalecemos a defesa de nosso território nacional” (Phillips 2011, tradução nossa⁶).

Bush havia sido eleito sobre uma plataforma de políticas públicas sociais e de *soft power* na política externa. Entre outras propostas estavam a regularização de imigrantes ilegais e a expansão do *soft* e *hard power* na Europa e na Ásia. Naquele primeiro momento, o combate ao terrorismo internacional tinha um papel secundário na estratégia de política externa de Bush (Leffler 2011). Depois dos ataques terroristas, o presidente deu início a uma profunda reforma institucional e burocrática das estruturas governamentais. O primeiro passo foi a criação do Patriot Act em 2001, seguido pela reforma das agências de inteligência especializadas sob a Casa Branca com a criação do Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos (Waxman 2009).

A terceira motivação, proteção nacional, foi também um fator determinante na decisão do presidente Obama a favor da realização da operação, uma vez que bin Laden era considerado uma ameaça central à segurança nacional. No entanto, essa não foi a primeira vez que bin Laden havia ameaçado a segurança nacional dos EUA. O líder da Al-Qaeda foi responsável por ordenar diversos ataques que resultaram na morte de militares estadunidenses na Somália e na Arábia Saudita; ele também idealizou o primeiro ataque ao World Trade Center em 1993, quando aproximadamente 1.000 pessoas foram feridas; ele também ordenou o ataque às torres de Khobar na Arábia Saudita em 1996; e foi mal-sucedido na tentativa de atacar um avião na sede da CIA e assassinar o presidente Bill Clinton em 1993. Com isso, nos anos 1990, bin Laden tornou-se um dos nomes mais procurados pelo governo dos EUA (International Committee of the Red Cross 2022).

O foco na captura de bin Laden se provou justificável. Durante a Operação Lança de Netuno, diversos documentos, computadores e pen drives

6 No original: “Over the last 10 years, thanks to the tireless and heroic work of our military and our counterterrorism professionals, we’ve made great strides in that effort. We’ve disrupted terrorist attacks and strengthened our homeland defense” (Phillips 2011).

que revelavam sua participação direta na organização dos ataques terroristas foram encontrados, apesar de estar escondido há uma década (The New York Times 2011). Em outras palavras, bin Laden foi de fato uma das maiores ameaças à segurança nacional estadunidense.

Por fim, a ambição eleitoral foi um dos fatores motivacionais relevantes na autorização da execução de Osama bin Laden. O presidente Obama buscava maneiras de ampliar seu índice de aprovação como líder nacional e facilitar sua reeleição no ano seguinte. A história estadunidense demonstra que resultados militares ou de política externa positivos resultam em popularidade presidencial. O presidente Bush, por exemplo, após o sucesso da Operação Red Dawn, na qual o esconderijo e a captura do ex-líder iraquiano, Saddam Hussein, foi descoberto em 2003, alcançou um aumento de 7% em popularidade (Pew Research Center 2011). O índice de aprovação do presidente Obama anterior à Operação Lança de Netuno permaneceu em cerca de 40%. Contudo, durante esse período, havia grande preocupação entre os americanos quanto à gestão econômica do governo Obama, marcada pela alta dos preços dos combustíveis, taxas de desemprego e dívida externa (Dao e Sussman 2011).

Mark Bowden, em seu livro publicado em 2012, relatou em detalhes as reuniões de preparação da operação que invadiria o complexo em Abbottabad. Segundo o autor, a preocupação com as eleições foi um grande fator no processo de decisão, uma vez que envolviam nomes das forças armadas, da política externa e do setor de inteligência, bem como o presidente Obama e membros de seu gabinete. De acordo com relatórios, o então vice-presidente Joe Biden acreditava que o fracasso da operação poderia custar a reeleição de Barack Obama em 2012.

Outra fonte que reforça o argumento da ambição eleitoral é o documentário “President in Waiting”, produzido pela emissora CNN, que retrata a atuação dos vice-presidentes ao longo dos anos. No documentário, Biden relata que aconselhou cautela ao presidente Obama em relação à Operação Lança de Netuno. Havia uma atmosfera alarmante sobre a reeleição do presidente democrata, enfatizando a importância da captura de bin Laden para assegurar as ambições eleitorais do presidente. Ao mesmo tempo, qualquer consequência negativa da operação poderia causar danos eleitorais irreparáveis, segundo o vice-presidente Biden (CNN FILMS 2020).

A repercussão da bem-sucedida Operação Lança de Netuno

O sucesso da operação militar estadunidense Lança de Netuno

significou uma grande vitória no combate ao terrorismo, repercutindo nacional e internacionalmente. O sucesso na execução de operações militares ou na política externa tem resultado no aumento da popularidade do governante (Lian e Oneal 1993). Segundo uma pesquisa conduzida em parceria entre o The New York Times e a CBS TV, depois do discurso do presidente Obama anunciando o sucesso da Operação Lança de Netuno, seu índice de popularidade aumentou significativamente (Dao e Sussman 2011). Nesse sentido, pesquisas de opinião demonstram um aumento na aprovação da gestão Obama no que diz respeito ao combate ao terrorismo e à condução de sua política externa (Dao e Sussman 2011). O medo da população de uma ameaça terrorista ainda prevalecia.

A pesquisa demonstrou um aumento de 11% do índice de aprovação do presidente em comparação a pesquisas anteriores, de 46% para 57%. Outro fato importante: um pouco mais da metade da população passou a aprovar a condução de sua política externa, comparado a 39% na última pesquisa. Também é possível observar que sete em cada dez pessoas aprovaram o combate ao terrorismo sob o governo Obama – um aumento significativo, uma vez que na última enquete o número se encontrava abaixo de 50%. Por fim, por volta de 90% da população americana acreditava que o assassinato de Osama bin Laden representou uma vitória no combate ao terrorismo (Dao e Sussman 2011).

No entanto, a enquete também traz dados a respeito do medo da população americana de possíveis represálias pelo assassinato de bin Laden. Os resultados apresentam dados alarmantes: a) 60% dos americanos acreditavam em um aumento da ameaça terrorista aos EUA; b) 70% consideravam muito provável um ataque terrorista em solo americano nos meses seguintes; e c) somente 16% sentiam-se mais seguros com a morte de bin Laden (Dao e Sussman 2011).

Na arena internacional, a reação foi positiva após o anúncio do sucesso da Operação Lança de Netuno. As celebrações foram comparativamente menores do que as de casa. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) reagiu positivamente ao sucesso da operação. Em uma declaração oficial, o então Secretário-Geral Anders Fogh Rasmussen deixou claro que o assassinato de bin Laden era uma vitória para o Ocidente: “um sucesso significativo para a segurança dos aliados da OTAN e de todas as nações que se juntaram aos nossos esforços de combate do flagelo global do terrorismo” (NPR 2011, tradução nossa⁷).

7 No original: “a significant success for the security of NATO allies and all nations that have joined us in our efforts to combat the global scourge of terrorism” (NPR 2011).

Na Europa, a resposta também foi amplamente favorável, com discursos congratulatórios do então presidente do parlamento da União Europeia, Jerzy Buzek, do ex-primeiro-ministro inglês, David Cameron, e da ex-chanceler alemã, Angela Merkel. Os discursos das lideranças europeias foram marcados por mensagens positivas; contudo, também transmitiram uma mensagem de cautela e ressaltaram que a luta contra o terrorismo não havia acabado (NPR 2011).

Em alguns países do Oriente Médio, as reações foram moderadas. Na Arábia Saudita, pátria de Osama bin Laden, o governo lançou uma simples nota a favor do combate ao terrorismo. No Afeganistão, as reações foram variadas, uma vez que parte da população local temia a retirada das tropas americanas da região antes de sua estabilização. No entanto, esse medo não se materializou e os EUA não retiraram suas tropas do Afeganistão, sob administração de Biden até 2021 (Schaeffer 2022). O líder afegão na época, Harmid Karzai, celebrou o assassinato do terrorista saudita. Por fim, no Paquistão, palco da operação, havia um sentimento de dever cumprido por parte do governo local, e a população paquistanesa desejava que os EUA retirassem suas tropas imediatamente (NPR 2011).

As consequências da morte de bin Laden

A morte de bin Laden foi um marco histórico na luta contra o terrorismo. A Al-Qaeda sofreu danos irreversíveis, fragmentando-se e dispersando seus membros. O grupo foi assumido por Ayman al-Zawahiri. Diferente de bin Laden, o novo líder não era uma figura carismática proeminente e seus discursos não possuíam os mesmos efeitos motivacionais e mobilizadores sobre seus membros. Embora não tenha sido extinta, a capacidade e poder da Al-Qaeda foram reduzidos depois do assassinato seletivo de seu líder histórico (Jenkins 2016).

Apesar do assassinato de bin Laden ter sido fundamental como símbolo do contraterrorismo, não conseguiu destruir o terrorismo internacional. O espaço deixado pela organização terrorista foi ocupado pelo Estado Islâmico (ISIS), um grupo que também almeja objetivos jihadistas (Annamalai 2011). Após 2011, o ISIS tornou-se a principal ameaça terrorista no sistema internacional. O grupo utiliza operações suicidas e massacres. O que diferencia o ISIS, do ponto de vista ideológico, é o objetivo de estabelecer imediatamente um califado no qual o radicalismo religioso é tratado como um fator de mobilização para recrutar jovens, diferente da Al-Qaeda, que concebia essa ideia como uma estratégia de longo prazo (Haykel 2016).

O argumento central desse artigo é que os interesses eleitorais estão entre as

principais motivações para o uso político de assassinatos seletivos por presidentes dos EUA. O uso desse instrumento de política externa impulsiona a popularidade de presidentes, como foi visto no governo Obama, no qual o assassinato de Osama bin Laden pode ter sido um fator determinante para sua reeleição, considerando que outras propostas de política externa que eram promessas de campanha, como o fechamento da Prisão de Guantánamo, não foram cumpridas. A correlação entre assassinato político e um aumento na popularidade torna-se um elemento central na análise do custo-benefício desse tipo de estratégia de combate ao terrorismo internacional, uma vez que traz benefícios políticos para o sistema internacional e para a política interna.

O processo de tomada de decisão do presidente Trump no assassinato seletivo de Qassem Soleimani

A operação militar que assassinou o general iraniano Qassem Soleimani ocorreu em 3 de janeiro de 2020, durante o governo do presidente republicano Donald Trump. Ao contrário da busca por Osama bin Laden, devido ao fato de o General Soleimani ser um ator político e militar de destaque que não estava escondido, os serviços de inteligência americanos não tiveram dificuldades em localizá-lo. Com o auxílio da inteligência israelense, os EUA conseguiram mapear a rota de deslocamento do alvo. Soleimani saiu de Bagdá, capital do Irã, para se reunir com Abu Mahdi al-Muhandis, vice-líder da milícia iraquiana anti-americana. De acordo com informes da imprensa, o serviço de inteligência já estava no aeroporto para confirmar a localização do general (Doucet, 2020).

A operação foi realizada por três drones MQ-9 Reaper, posicionados no céu acima do aeroporto. Cada drone carregava quatro mísseis Hellfire. As imagens transmitidas pelos drones mostravam duas pessoas mais velhas, Al-Muhandis e Soleimani, entrando em um carro sedã, deixando o local e sendo seguidos pelo restante da comitiva em uma minivan. Os drones começaram a monitorar os dois veículos que saíam do aeroporto e, uma vez que as identidades dos alvos nos veículos foram confirmadas, o ataque foi autorizado. Ao todo, quatro mísseis foram disparados, explodindo o carro e a minivan, matando todas as pessoas dentro deles (Doucet 2020).

Segundo Ryan et al. (2020), a decisão do presidente Trump de autorizar a operação que assassinou o General Soleimani foi considerada inesperada, surpreendendo até mesmo diversos oficiais do governo estadunidense de alta patente. Contudo, nos meses que antecederam a execução, houve uma escalada de tensões entre os EUA e o Irã. Podemos, então, citar duas

motivações principais que influenciaram a decisão do presidente Trump de autorizar o assassinato do General Soleimani: defesa nacional e ambições eleitorais.

Considerando que o discurso nacionalista era parte das políticas de Trump, compreende-se que a defesa nacional foi um fator determinante para a autorização da execução da operação militar. Como Trump afirma na Assembleia Geral da ONU em 2019: “Líderes sábios sempre põem o bem de seu próprio povo e de seu próprio país em primeiro lugar. O futuro não pertence aos globalistas. O futuro pertence aos patriotas” (Edelman 2019, tradução nossa⁸). Essa foi, portanto, a primeira motivação. Soleimani era a segunda pessoa mais poderosa no Irã, sendo o comandante da Força Quds do Corpo da Guarda Revolucionária Islâmica, uma unidade iraniana de elite encarregada de realizar operações militares secretas no exterior. A importância do líder iraniano pode ser observada no discurso do presidente Trump, que fez a seguinte declaração à população americana após a operação: “Soleimani estava orquestrando ataques iminentes e sinistros a diplomatas e militares americanos, mas nós o pegamos em flagrante e o executamos” (U.S. Embassy in Georgia 2020, tradução nossa⁹). Outros atores políticos e militares estadunidenses deram sequência à declaração de Trump. O Secretário de Estado Mike Pompeo e o Conselheiro de Segurança Nacional Robert O’Brian afirmaram que a operação foi necessária para prevenir “ataques iminentes” que levariam à morte de incontáveis americanos (Forgey, Oprysko e Orr 2020).

Como segunda motivação, identificamos os objetivos eleitorais do presidente Trump. Para aumentar sua popularidade, era importante apresentar uma vitória no campo militar, uma vez que operações militares bem-sucedidas têm produzido esse efeito por toda a história americana. O assassinato seletivo do General Soleimani ocorreu no ano em que Trump concorreria à sua reeleição. Antes da execução, o presidente republicano manteve um índice de aprovação por volta de 40% (Kahn 2020). Junto da forte aprovação de sua política econômica, era provável que o presidente tivesse a percepção de que uma operação militar seria um elemento importante para garantir sua eleição.

Considerando o possível impacto eleitoral em termos de popularidade,

8 No original: “Wise leaders always put the good of their own people and their own country first. The future does not belong to globalists. The future belongs to patriots” (Edelman 2019).

9 No original: “Soleimani was plotting imminent and sinister attacks on American diplomats and military personnel, but we caught him in the act and terminated him.” (U.S. Embassy in Georgia 2020).

de forma semelhante ao assassinato de bin Laden ordenado pelo ex-Presidente Barack Obama, o Presidente Trump decidiu seguir com a operação. Se durante seu mandato Trump defendeu a retirada da presença militar americana no exterior e adotou um grande número de iniciativas de *soft power*, a operação para o assassinato do General Soleimani também mostrou que ele seria capaz de usar ações militares extremas se necessário.

Repercussões do assassinato seletivo de Qassem Soleimani

Após a confirmação da morte de Qassem Soleimani, resultante do sucesso da operação militar americana no Iraque, houve reações variadas tanto no âmbito nacional quanto internacional, marcadas pelo receio comum de uma represália iraniana e de um possível conflito bélico, motivados essencialmente por ameaças iranianas de retaliação após a ação americana. Crises na política externa tradicionalmente levam ao aumento da popularidade do governante, fenômeno conhecido como “união em torno da bandeira¹⁰”. Desde a publicação de John Mueller (1973), foi bem estabelecido que eventos dramáticos que projetam um país no cenário internacional criam um efeito temporário que une a população do país em torno do governante.

Apesar das expectativas de repetir o efeito eleitoral positivo que Obama alcançou com o assassinato de bin Laden, a execução de Soleimani causou o efeito oposto para o governo Trump. Como demonstram os dados de uma pesquisa realizada dias após a operação, a opinião pública reagiu negativamente. Os resultados revelaram uma forte desaprovação dos americanos em relação à condução da política do presidente republicano para o Irã, bem como uma expectativa de que um conflito armado pudesse ocorrer no curto prazo (Kahn 2020).

Diferente de Obama, o índice de aprovação de Trump permaneceu estável. Somente 41% dos americanos aprovavam sua gestão. De acordo com a pesquisa, mais de 53% dos americanos desaprovavam (39% desaprovavam fortemente) a condução da política do presidente Trump em relação ao Irã, o que representa um aumento de 9 pontos percentuais em relação à pesquisa realizada no mês anterior à operação. Além disso, 71% dos americanos acreditavam que os EUA logo enfrentariam uma guerra contra o Irã, 20 pontos acima da pesquisa conduzida em maio do ano anterior à operação. Dias após a confirmação da morte de Soleimani, 41% dos americanos viam o Irã como uma ameaça iminente aos EUA. Isso é 17% mais do que o registrado

¹⁰ No original: *Rallying around the flag*.

em uma pesquisa de opinião semelhante realizada no final do ano anterior (Kahn 2020).

No nível internacional, as repercussões que seguiram a notícia do assassinato seletivo de Soleimani foram variadas. O Secretário-Geral das Nações Unidas (ONU), Antônio Guterres, demonstrou, por meio de um porta-voz, preocupação com a decisão estadunidense. A declaração afirmava que “o mundo não pode se dar ao luxo de outra guerra no Golfo” (Dwyer 2020). Ao mesmo tempo, temendo uma rápida retaliação iraniana, países europeus como os Países Baixos e a França emitiram avisos a seus cidadãos, pedindo que evitassem multidões nos dias seguintes à operação dos EUA (BBC News 2020). A Rússia, que mantém um longo histórico de cooperação com o Irã no combate ao ISIS, criticou a operação por meio de um porta-voz do Ministério de Relações Exteriores, afirmando que os Estados Unidos buscavam alterar o equilíbrio de poder na região. A nação iraniana reagiu à morte de seu principal general por meio de declarações do Líder Supremo, aiatolá Ali Khamenei, e do presidente Hassan Rouhani, prometendo uma “dura retaliação”. No Iraque, país onde a operação ocorreu e terra natal de Abu Mahdi al-Muhandis, líder da milícia xiita iraquiana anti-americana e uma das vítimas do ataque aéreo, as milícias iraquianas também prometeram retaliação aos EUA (Dwyer 2020).

Nem todas as reações aconselhavam cautela, a operação foi elogiada por alguns líderes internacionais. O primeiro-ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, país aliado dos EUA, aplaudiu a operação, enfatizando o direito americano à autodefesa, e Angela Merkel, chanceler da Alemanha, manifestou apoio à operação, afirmando que foi resultado de provocações militares iranianas, mas ressaltou a necessidade de reduzir as tensões (BBC News 2020).

Consequências do assassinato seletivo do General Soleimani

O assassinato seletivo do General Soleimani, ao contrário das expectativas e temores iniciais, não resultou em um conflito armado entre os Estados Unidos e o Irã, apesar das promessas de retaliação feitas pela liderança iraniana. No entanto, o Irã optou por retaliar na região, tendo como alvo duas bases americanas localizadas no Iraque. A maior parte dos mísseis não atingiu seus alvos, não havendo mortes, apenas danos materiais. O fracasso evidenciou a fragilidade militar iraniana. Poucos dias após a operação militar americana, a Guarda Revolucionária Iraniana assumiu a responsabilidade por acidentalmente atingir um avião de passageiros, configurando mais um episódio constrangedor para o país. A tensão inicial

diminuiu gradualmente e a comunidade internacional reduziu seu estado de alerta em relação à possibilidade de um ataque iraniano (Chulov 2020). Com a eleição do presidente democrata Biden, a negociação de um acordo nuclear com o Irã foi novamente considerada, ampliando a possibilidade de uma solução diplomática para o conflito.

Considerações Finais

A partir da reflexão teórica a respeito do emprego de drones, da política externa e da opinião pública, podemos apresentar duas contribuições fundamentais do artigo. Primeiramente, o emprego de drones para a realização de assassinatos políticos, nesses dois casos, não parece ter proporcionado ganhos estratégicos aos EUA. Contudo, essa estratégia de política externa impactou a popularidade doméstica dos presidentes, trazendo ganhos políticos e eleitorais para a Casa Branca. O assassinato de bin Laden impulsionou a popularidade de Obama e facilitou sua reeleição, como os dados de pesquisas apontam.

O sucesso do presidente democrata encorajou Trump a repetir a estratégia, mas com uma diferença fundamental: o alvo do republicano era um ator estatal. As repercussões na comunidade internacional não foram positivas e Trump foi incapaz de capitalizar politicamente com a operação, como Obama havia conseguido. Em síntese, o emprego de drones na política externa constitui uma alternativa potencial para alavancar a popularidade presidencial nos EUA, mas o tipo de alvo – estatal ou não-estatal – parece exercer um efeito interveniente sobre os resultados políticos finais.

Por fim, a segunda contribuição deste artigo consiste em demonstrar que o uso de tecnologias em operações militares reduz os custos da política externa, além de proporcionar uma redução significativa no número de baixas, fator que impacta diretamente a opinião pública e a popularidade dos presidentes. Esse conjunto de fatores positivos permite que operações militares, como assassinatos políticos, anteriormente realizados de forma sigilosa, sejam incorporados ao processo político-eleitoral de apoio ao presidente durante o período de reeleição. De acordo com os casos analisados, os resultados eleitorais foram positivos para Obama, mas negativos para Trump.

Referências

- Annamalai, G. 2011. "The Impact of Osama Bin Laden's Death on the Landscape of Global Jihad". *Counter Terrorist Trends and Analyses* 3 (8): 10–13.
- BBC News. 2020. "Qasem Soleimani Killing: World Reaction as It Happened". 3 de janeiro. <https://www.bbc.com/news/live/world-middle-east-50980663/page/2>.
- Bergen, Peter, David Sterman e Melissa Salyk-Virk. 2021. *America's Counterterrorism Wars: Tracking the United States' Drone Strikes and Other Operations in Pakistan, Yemen, Somalia, and Libya*. Washington, DC: New America. <https://www.newamerica.org/insights/americas-counterterrorism-wars/>.
- Bodderly, Stephen, e Graig Klein. 2021. "Presidential Use of Diversionary Drone Force and Public Support". *Research & Politics* 8 (2): 1–7.
- Bowden, Mark. 2012. *The Finish: The Killing of Osama Bin Laden*. Atlantic Monthly Press.
- Canetti, Daphna, Jennifer Gubler e Thomas Zeitzoff. 2021. "Motives Don't Matter? Motive Attribution and Counterterrorism Policy". *Political Psychology* 42 (3): 483–499.
- Ceccoli, Stephen. 2022. "Foreign Policy Orientations and US Counterterrorism Support". *Studies in Conflict & Terrorism* 45 (11): 1–16.
- Chulov, Martin. 2020. "Impact of Suleimani's Death Is Playing Out in Unexpected Ways". *The Guardian*, 12 de janeiro. <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/12/impact-of-qassem-suleimanis-death-is-playing-out-in-unexpected-ways-iran>.
- CNN Films. 2020. *President in Waiting*. Dirigido por Jeffrey Roth. Produzido por Paul Basta. Atlanta: CNN Films. <https://tv.apple.com/us/movie/president-in-waiting/umc.cmc.2145di6tf7l9p4hveyibuykp>.
- Dao, James, e Dalia Sussman. 2011. "For Obama, Big Rise in Poll Numbers after Bin Laden Raid". *The New York Times*, 4 de maio. <https://www.nytimes.com/2011/05/05/us/politics/05poll.html>.
- Doucet, Lyse. 2020. "Qassem Soleimani: US Kills Top Iranian General in Baghdad Air Strike". *BBC News*, 3 de janeiro. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-50979463>.
- Dwyer, Colin. 2020. "How the World Is Reacting to the U.S. Assassination of Iran's Qassem Soleimani." *NPR*, 3 de janeiro. <https://www.npr.org/2020/01/03/793289176/how-is-the-world-reacting-to-the-u-s-assassination-of-irans-qassem-soleimani>.
- Edelman, Adam. 2019. "Trump Pushes Nationalism in U.N. Speech: 'The

- Future Does Not Belong to Globalists.” *NBC News*, 24 de setembro. <https://www.nbcnews.com/politics/donald-trump/future-does-not-belong-globalists-trump-pushes-nationalism-u-n-n1058171>.
- Fisk, Kerstin, Jennifer L. Merolla, e Jennifer M. Ramos. 2019. “Emotions, Terrorist Threat, and Drones: Anger Drives Support for Drone Strikes.” *Journal of Conflict Resolution* 63 (4): 976–1000.
- Forgey, Quint, Caitlin Oprysko, e Gabby Orr. 2020. “Trump: ‘We Took Action Last Night to Stop a War.’” *Politico*, 3 de janeiro. <https://www.politico.com/news/2020/01/03/mike-pompeo-us-war-iran-093149>.
- Ganor, Boaz. 2014. “Identifying the Enemy in Counterterrorism Operations: A Comparison of the Bush and Obama Administrations.” *International Law Studies* 90: 341–360.
- Grieco, Kelly A., e Julia Hutto. 2021. “Can Drones Coerce? The Effects of Remote Aerial Coercion in Counterterrorism.” *International Politics* 58 (4): 1–25.
- Haykel, Bernard. 2016. “ISIS and al-Qaeda—What Are They Thinking? Understanding the Adversary.” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 668 (1): 71–81. <https://doi.org/10.1177/0002716216662606>.
- Jenkins, Brian Michael. 2016. “Five Years after the Death of Osama Bin Laden, Is the World Safer?” *RAND Blog*, 2 de maio. <https://www.rand.org/blog/2016/05/five-years-after-the-death-of-osama-bin-laden-is-the.html>.
- Kahn, Carrie. 2020. “Americans Increasingly Critical of Trump’s Record on Iran, Most Expect War: Reuters/Ipsos Poll.” *Reuters*, 7 de janeiro. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-iran-poll-idUSKBN1Z62KF>.
- Leffler, Melvyn P. 2011. “9/11 in Retrospect: George W. Bush’s Grand Strategy, Reconsidered.” *Foreign Affairs* 90 (5): 33–44.
- Lian, Bradley, e John R. O Neal. 1993. “Presidents, the Use of Military Force, and Public Opinion.” *Journal of Conflict Resolution* 37 (2): 277–300.
- Mueller, John E. 1973. *War, Presidents, and Public Opinion*. John Wiley & Sons.
- NPR. 2011. “World Reaction to Osama Bin Laden’s Death.” 2 de maio. <https://www.npr.org/2011/05/02/135919728/world-reaction-to-osama-bin-ladens-death>.
- O’Dwyer, Emma, e Ahmet Çoymak. 2020. “Basic Human Values and Their Contexts: A Multilevel Analysis of Support for the Use of Armed Drones in the United States, United Kingdom, and Turkey.” *Political*

Psychology 41 (2): 249–264.

Page, James, e John Williams. 2022. “Drones, Afghanistan, and Beyond: Towards Analysis and Assessment in Context.” *European Journal of International Security* 7 (3): 283–303.

Pew Research Center. 2011. “Public ‘Relieved’ by Bin Laden’s Death, Obama’s Job Approval Rises.” 3 de maio. <https://www.pewresearch.org/politics/2011/05/03/public-relieved-by-bin-ladens-death-obamas-job-approval-rises/>.

Pew Research Center. 2015. “Public Continues to Back U.S. Drone Attacks.” 28 de maio. <https://www.pewresearch.org/politics/2015/05/28/public-continues-to-back-u-s-drone-attacks/>.

Phillips, Macon. 2011. “Osama Bin Laden Dead.” *The White House Blog*, 2 de maio. <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2011/05/02/osama-bin-laden-dead>.

Ryan, Missy, Josh Dawsey, Dan Lamothe, e John Hudson. 2020. “How Trump Decided to Kill a Top Iranian General.” *The Washington Post*, 3 de janeiro. https://www.washingtonpost.com/national-security/how-trump-decided-to-kill-a-top-iranian-general/2020/01/03/77ce3cc4-2e62-11ea-bcd4-24597950008f_story.html.

Schaeffer, Katherine. 2022. “A Year Later, a Look Back at Public Opinion about the U.S. Military Exit from Afghanistan.” *Pew Research Center*, 17 de agosto. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/08/17/a-year-later-a-look-back-at-public-opinion-about-the-u-s-military-exit-from-afghanistan/>.

Schilling, William R., e Jennifer L. Schilling. 2016. “Decision Making in Using Assassinations in International Relations.” *Political Science Quarterly* 131 (3): 503–539. <https://doi.org/10.1002/polq.12487>.

The New York Times. 2011. “How Osama Bin Laden Was Located and Killed.” 3 de maio. <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/interactive/2011/05/02/world/asia/abbottabad-map-of-where-osama-bin-laden-was-killed.html>.

U.S. Embassy in Georgia. 2020. “Remarks by President Trump on the Killing of Qasem Soleimani.” 3 de janeiro. <https://ge.usembassy.gov/remarks-by-president-trump-on-the-killing-of-qasem-soleimani-january-3/>.

International Committee of the Red Cross. 2022. “United States of America: The Death of Osama Bin Laden.” Acesso em 3 jan. 2022. <https://casebook.icrc.org/case-study/united-states-america-death-osama-bin-laden>.

Waxman, Matthew C. 2009. "Police and National Security: American Local Law Enforcement and Counterterrorism after 9/11." *Journal of National Security Law & Policy* 3: 377-408.

RESUMO

Quais foram as motivações, repercussões e consequências do uso, por parte dos presidentes, de assassinatos seletivos como estratégia de política externa na Guerra ao Terror? O objetivo principal desta pesquisa é avaliar as semelhanças e diferenças no processo de tomada de decisão dos presidentes Obama e Trump em relação aos assassinatos seletivos de Osama bin Laden e Qassem Soleimani. O desenho de pesquisa propõe uma análise comparativa de documentos oficiais, discursos e literatura. Os resultados apontam para estilos de tomada de decisão distintos dos dois presidentes e revelam como esse instrumento potencializa ganhos políticos e eleitorais a curto e médio prazos.

PALAVRAS-CHAVE

Análise de Política Externa; presidência; assassinato seletivo; Barack Obama; Donald Trump.

Recebido em June 20, 2025

Aceito em March 26, 2026

AVALIANDO AS CAPACIDADES DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA PROMOÇÃO DAS PRIORIDADES DA POLÍTICA EXTERNA DO AZERBAIJÃO

Jovhar Museyibzada¹

Bahriddin Usmonov²

Introdução

Desde sua independência, o Azerbaijão tem dado passos importantes no sentido de fortalecer seu perfil internacional e ampliar seu engajamento no cenário global. Por meio da participação em diversas organizações internacionais (OIs) e de parcerias estratégicas, o Azerbaijão tem defendido seus interesses, advogado por sua independência e condição de Estado e buscado soluções para desafios da segurança regional. Este artigo explora o envolvimento dinâmico do Azerbaijão nas organizações internacionais. Além disso, destaca-se as parcerias do país com importantes organizações regionais, ressaltando seu compromisso com a cooperação mutuamente benéfica e com a busca por objetivos comuns. Ao analisar a política externa do Azerbaijão, seus esforços diplomáticos e suas contribuições à cooperação internacional, este artigo lança luz sobre a adaptação do país à natureza em evolução das relações internacionais e sobre seu papel no enfrentamento de desafios regionais e globais.

O Azerbaijão, assim como muitos outros países, reconheceu a importância de estabelecer relações estreitas e abrangentes com organizações regionais e internacionais. Para esse fim, o Azerbaijão participa da ONU,

1 Universidade Estadual de Fergana, Fergana, Uzbequistão. E-mail: jovharmuseyibzada@pf.fdu.uz. ORCID: 0009-0001-6059-2613.

2 Universidade Estadual de Fergana, Fergana, Uzbequistão. E-mail: b.usmonov@pf.fdu.uz. ORCID: 0000-0003-2062-5991.

do Conselho da Europa, da Parceria Oriental da UE (EaP), da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), do Movimento de Países Não Alinhados (MNA) e de outros organismos regionais. A cooperação multilateral do Azerbaijão também tem se manifestado na esfera cultural, outra via produtiva para seu engajamento internacional, permitindo ao país efetivamente vincular aspectos culturais e históricos de diversos desafios (como o conflito de Karabakh) às relações políticas e internacionais atuais. Essa abordagem possibilitou ao Azerbaijão estabelecer contatos com organizações como a UNESCO, a ISESCO e a TURKSOY, entre outras.

Uma das principais prioridades do Azerbaijão tem sido contrapor a narrativa armênia e transmitir sua verdade à comunidade internacional sobre as pesadas perdas infligidas ao país com a ocupação de Karabakh. O Azerbaijão tem consistentemente manifestado sua disposição para cooperar internacionalmente no combate a todas as formas de terrorismo, ressaltando a necessidade de ação coletiva, inclusive no contexto do conflito de Karabakh. Para tanto, o país tem participado de plataformas globais e regionais, incluindo a GUAM, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (PACE) e a OSCE³.

Este artigo estrutura-se em quatro seções principais, cada qual abordando aspectos da política externa do Azerbaijão. Na primeira seção, discute-se as iniciativas empreendidas pelo Azerbaijão no âmbito de organizações internacionais tradicionais. Os autores chamam de “tradicionais” aquelas OIs das quais o Azerbaijão tem sido membro desde a independência em 1991. A segunda seção ilustra as novas adesões conquistadas nos anos seguintes à independência devido à urgência do país de expandir a cooperação, construir uma imagem e conquistar apoio. A terceira seção retrata o papel assumido pelo Azerbaijão na arena internacional como fundador de organizações internacionais. Por fim, o artigo analisa uma modalidade de cooperação caracterizada pelo estabelecimento de laços estreitos com OIs sem sua adesão plena. Isso indica que o Azerbaijão ativamente busca modelos de parceria personalizados com organizações internacionais como um aliado, não como membro pleno. Tais seções visam explicitar a abordagem estratégica do Azerbaijão à cooperação internacional e explorar diversos aspectos de seu engajamento com organizações internacionais. Considerando o desejo dos Estados-nação de assumir um papel nas relações internacionais para atender

3 Como será visto na próxima seção deste artigo, a cooperação com a OSCE deteriorou-se gradualmente devido à perda de confiança do Azerbaijão no processo do Grupo de Minsk, realizado sob os auspícios da OCSE, que pouco contribuiu para a resolução do conflito regional com base nos princípios do direito internacional.

seus interesses específicos, o Azerbaijão não foge a esta tendência.

Iniciativas empreendidas no âmbito das Organizações Internacionais tradicionais

As Nações Unidas certamente facilitaram a colaboração do Azerbaijão com nações de todo o mundo no enfrentamento dos desafios do país. O foco principal da colaboração do Azerbaijão com a ONU na área de paz e segurança foi obter apoio internacional para pôr fim às reivindicações da Armênia e ao uso persistente da força contra a integridade territorial e a soberania do Azerbaijão (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan s.d.). Desde sua primeira interação com a ONU, o Azerbaijão tem buscado atrair a atenção internacional para o conflito azerbaijano-armênio e encontrar uma solução pacífica e significativa, valendo-se da influência e dos recursos da ONU.

O Conselho de Segurança da ONU aderiu às resoluções 822, 853, 874 e 884 em 1993 em resposta à ocupação de Nagorno-Karabakh e outros territórios adjacentes por grupos militares vinculados às Forças Armadas da Armênia. Essas resoluções reafirmaram a integridade territorial do Azerbaijão, exigiram a cessação imediata das hostilidades armadas e a retirada integral das forças de ocupação do território azerbaijano, condenaram todas as ações hostis na região e clamaram pela realização de negociações para a resolução do conflito (UN Security Council 1993).

O presidente Heydar Aliyev participou das sessões da Assembleia Geral da ONU de setembro de 1994, outubro de 1995 e setembro de 2000, utilizando essa plataforma para denunciar a presença agressiva da Armênia no Azerbaijão, o que contrariava as resoluções da ONU. Na sessão da Assembleia Geral da ONU (AGNU) de 29 de outubro de 2004, a delegação do Azerbaijão tomou a iniciativa de incluir a questão da “situação nos territórios ocupados do Azerbaijão” na pauta da reunião. A questão apresentada à AGNU destacava as atividades ilegais de transferência de novos colonos para os territórios ocupados do Azerbaijão (UN General Assembly 2004). Nos anos seguintes, o Azerbaijão também conseguiu aprovar uma resolução na 60ª sessão da Assembleia Geral da ONU, na qual enfatiza a necessidade de “realizar urgentemente uma operação ambiental para combater os incêndios nos territórios afetados [de Karabakh]”, uma vez que o Azerbaijão não tinha acesso direto à região (UN General Assembly 2006, tradução nossa⁴).

4 No original: “to urgently conduct an environmental operation to suppress the fires in the

Apesar da adoção de diversas resoluções pelo principal órgão decisório do mundo, a Armênia praticamente ignorou o direito internacional e, conseqüentemente, a implementação das resoluções da ONU. Ainda assim, o Azerbaijão tem consistentemente buscado chamar a atenção internacional para o conflito azerbaijano-armênio, utilizando plataformas da ONU nas quais se enfatizou a necessidade de uma solução diplomática do conflito e da restituição dos territórios ocupados.

A participação do Azerbaijão como membro não permanente⁵ do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) entre 2012 e 2013 é considerada uma das conquistas internacionais mais significativas da República (Habibbeyli 2017, 36)⁶. Representando o grupo da Europa Oriental com amplo apoio, a adesão do Azerbaijão revigorou os esforços do governo de colocar o conflito de Karabakh, mais uma vez, no centro da agenda da comunidade internacional. Nesse período, a atuação diplomática e o potencial do Azerbaijão haviam se fortalecido, incentivando o país a exigir a retirada da Armênia dos territórios ocupados, conforme estabelecido nas quatro resoluções existentes do CSNU. Vale ressaltar que, durante sua presidência do CSNU, o Azerbaijão organizou uma reunião de alto nível intitulada “Fortalecimento da cooperação internacional na implementação de obrigações de combate ao terrorismo”. Para o Azerbaijão, o terrorismo está estreitamente ligado ao regime ilegítimo em Karabakh, que forçou milhares de pessoas a deixarem suas casas e impediu o funcionamento do aparelho estatal.

Além disso, durante sua segunda presidência do CSNU, o Azerbaijão fortaleceu a parceria entre as Nações Unidas e a Organização para Cooperação Islâmica (OCI) por meio de mais uma reunião de alto nível, realizada em 28 de outubro de 2013 (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan s.d.). Como parte de seus esforços para fortalecer a colaboração entre a ONU e diversas organizações internacionais, o Azerbaijão propôs iniciativas e apresentou uma proposta para desenvolver relações entre a ONU

affected territories [of Karabakh]” (UN General Assembly 2006).

5 O CSNU é composto por 15 membros, dos quais cinco são membros permanentes (China, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos) e dez são membros não permanentes eleitos pela Assembleia Geral da ONU para mandatos de dois anos. Membros não permanentes têm os mesmos direitos e responsabilidades que os membros permanentes, exceto pelo poder de veto. Eles podem votar em resoluções e participar de discussões em assuntos relacionados à paz e segurança internacional.

6 O Azerbaijão é o primeiro país da região do Cáucaso do Sul e da Ásia Central a ser eleito membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU. Entre os países da região da Comunidade de Estados Independentes (CEI), o Azerbaijão é a segunda nação a alcançar esse status no Conselho de Segurança.

e o Conselho de Cooperação dos Estados de Língua Turca, posteriormente denominado Organização dos Estados Túrquicos (Government of the Republic of Azerbaijan. s.d.b.). Esses esforços demonstraram o compromisso do Azerbaijão em promover o institucionalismo internacional e fomentar a cooperação entre diversas entidades globais.

O Azerbaijão também assumiu o papel de patrocinador de várias resoluções endossadas por órgãos da ONU. Essas resoluções abrangem temas como “Pessoas Desaparecidas” e “Libertação de mulheres e crianças feitas reféns, incluindo aquelas posteriormente aprisionadas, em conflitos armados”. Além de defender o estabelecimento de padrões universais de direitos humanos, o Azerbaijão enfatiza a necessidade de uma atenção redobrada a casos de violação em massa de direitos humanos, particularmente no contexto de conflitos armados (Ministério de Energia do Azerbaijão s.d.).

Além de estabelecer sua posição em relação ao conflito com a Armênia, o Azerbaijão também assume diferentes missões na ONU. Em dezembro de 2020, foi realizada uma sessão especial da Assembleia Geral da ONU em Nova York dedicada ao combate à pandemia de COVID-19. O Azerbaijão, em nome do Movimento de Não Alinhados, propôs essa sessão especial dedicada a enfrentar a crise sanitária global causada pelo coronavírus. Posteriormente, em 16 de dezembro de 2021, o Azerbaijão, juntamente com o Movimento de Não Alinhados, liderou a apresentação de uma resolução⁷ na Assembleia Geral da ONU. Essa resolução visava garantir acesso justo, acessível, célere e universal às vacinas contra a COVID-19 para todas as nações. A resolução recebeu apoio de um número expressivo de 179 países-membros.

Além dessas principais atividades na sede da ONU, o Azerbaijão mantém uma estreita relação com diversas agências da organização, assumindo responsabilidades de presidência e governança. Em 2017, pela primeira vez nos seus 25 anos como membro da Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde sua independência, o Azerbaijão conquistou um assento no Conselho de Administração da Organização, passando a desempenhar um papel influente nos processos de tomada de decisão e iniciativas da OIT (Ministry of Labour and Social Protection of Population of the Republic of Azerbaijan s.d.). Ademais, o Azerbaijão demonstrou sua capacidade de liderança ao assumir posições de vice-presidência em órgãos da UNESCO em 2011 e ao se tornar um membro do Comitê Executivo da ACNUR em 2012.

O Azerbaijão sedia estrategicamente diversos eventos internacionais em colaboração com agências da ONU, incluindo o Fórum Mundial sobre

⁷ A resolução é intitulada “Garantindo acesso equitativo, acessível, célere e universal a vacinas para todos os países em resposta à pandemia de COVID-19”

Diálogo Intercultural em 2011, a 28th Conferência Regional da FAO para a Europa em 2012, o primeiro Fórum Global sobre Políticas para Juventude em 2014, o 7th Fórum da Aliança das Civilizações da ONU em 2016, o 4th Fórum Mundial sobre Diálogo Intercultural em 2017, o Fórum de Baku sobre Desenvolvimento Sustentável em 2018 e a conferência intitulada “Rumo aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Desenvolvimento Sustentável e Promoção do Trabalho Decente” em 2018, entre outros. Esses fóruns servem para consolidar a imagem do Azerbaijão como um Estado comprometido, que se dedica a promover sociedades inclusivas, multiculturalismo, cooperação regional, desenvolvimento sustentável, paz e participação ativa nas atividades da ONU.

A cooperação com a UNESCO tem sido uma área de alta prioridade na política cultural do Azerbaijão desde sua adesão à organização, em 1992. Essa cooperação tem sido ampla e frutífera, resultando em um maior reconhecimento do patrimônio cultural do Azerbaijão, na preservação de locais históricos e na participação em eventos culturais internacionais. O país organizou diversos eventos de destaque internacional em parceria com a UNESCO, incluindo a celebração do 50th aniversário do poeta azerbaijano Fuzuli e a comemoração de 1.300 anos da epopeia de Dede Korkud. Ao longo dos anos, vários locais históricos e culturais, como Icherisheher e o Palácio dos Shirvanshahs, foram incluídos na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO, enquanto o patrimônio imaterial do Azerbaijão, incluindo a música *mugham*, a arte *Ashug*, o feriado de Novruz e a tradição de preparar e compartilhar *dolma*⁸, foi reconhecido na Lista Representativa do Patrimônio Cultural Imaterial da UNESCO (Government of the Republic of Azerbaijan s.d.b.). O Azerbaijão conscientemente direciona seus esforços na corrida para incluir o maior número possível de itens na lista, ciente de que a passividade poderia levar à desapropriação cultural do país.

O Azerbaijão tornou-se membro da Organização para a Cooperação Islâmica⁹ em dezembro de 1991 e, desde então, tem desempenhado um papel ativo na organização. O Azerbaijão atribui grande importância à OCI devido à identidade muçulmana compartilhada e à condição de exportadores de petróleo de muitos dos Estados-membros (Baylarov 2023, 17). A cooperação

8 A tradição do *dolma* é um conjunto de conhecimentos e habilidades relacionados ao preparo do prato tradicional “*dolma*”. É fundamental compreender o esforço genuíno do Azerbaijão tendo como pano de fundo a disputa não resolvida com a Armênia a respeito das origens do prato.

9 Fundada em 1969, com 57 Estados-membros, a OCI busca proteger os interesses do mundo muçulmano, promover desenvolvimento econômico e garantir a manutenção da paz internacional

no âmbito da OCI ocorre por meio de diversos comitês, como o Comitê de Ciência e Tecnologia (COMSTECH) e o Comitê Permanente de Cooperação Econômica e Comercial (COMCEC). Em novembro de 2011, Baku sediou a 29ª reunião do COMSTECH, promovendo ainda mais a cooperação nessa área entre os Estados-membros da OCI (Mincom.Gov.Az s.d.).

Em abril de 2013, Baku sediou a segunda conferência de Ministros do Trabalho dos Estados-membros da OCI, com foco em trabalho, emprego e proteção social. Durante a conferência, a criação do Centro do Trabalho da OIC foi proposta pelo Presidente Ilham Aliyev, recebendo a aprovação unânime dos chefes de delegação. Além disso, a participação ativa e a influência do Azerbaijão na OCI aumentaram ao longo dos anos, como demonstra a sua eleição como membro do Comitê Executivo para Questões Trabalhistas da OCI para o período de 2018-2020.

Vale ressaltar que a União Parlamentar da OCI reconheceu a tragédia de Khojaly como um ato de genocídio em janeiro de 2012, marcando a primeira vez na história que um organismo internacional reconheceu oficialmente o massacre de Khojaly como genocídio. Esse posicionamento claro da OCI em relação ao conflito de décadas reforçou ainda mais o alinhamento e a aproximação do Azerbaijão à organização, bem como seu compromisso com a promoção de valores islâmicos e da cooperação entre os Estados-membros (Baylarov 2023, 17). Baku foi declarada a capital da cultura islâmica por decisão da ISESCO em 2009 e, da mesma forma, em 2018, a cidade de Nakhichevan recebeu o mesmo título de prestígio da organização.

Apesar de ter aderido à Comunidade de Estados Independentes (CEI), o Azerbaijão manteve, em grande medida, o foco na cooperação bilateral com cada Estado-membro individualmente¹⁰. Contudo, o país continua interessado em participar da estrutura da CEI em questões de interesse nacional nas esferas política, econômica e humanitária, considerando a organização uma plataforma útil para o diálogo entre os Estados-membros, ainda que um diálogo de natureza predominantemente bilateral (Government of the Republic of Azerbaijan s.d.b.). Em outubro de 2011, durante uma reunião do Conselho de Chefes de Estado da CEI em São Petersburgo, foi assinado um acordo sobre a zona de livre-comércio da organização, no entanto, o Azerbaijão não se tornou signatário, o que ilustra a postura reservada do país em relação à CEI, tendo como objetivo final preservar a organização como um

¹⁰ A Comunidade dos Estados Independentes (CEI) é uma organização focada no desenvolvimento da cooperação multilateral entre seus membros em diversas áreas, incluindo esferas econômicas, político-militares e humanitárias. Ela é composta por 8 órgãos estatutários, 69 órgãos de cooperação setoriais e 15 outros órgãos, totalizando mais de 90 entidades.

fórum de discussão.

A participação do Azerbaijão na CEI teve suas próprias dinâmicas e desafios. De fato, a adesão do Azerbaijão à CEI foi considerada significativa para evitar certos desdobramentos que poderiam isolar o país no espaço pós-soviético e, conseqüentemente, criar condições favoráveis para que a retórica armênia ganhasse destaque. O Azerbaijão utilizou efetivamente sua posição para vetar diversos documentos da CEI que protegiam exclusivamente interesses armênios (Government of the Republic of Azerbaijan s.d.b.). A abordagem estratégica do país permitiu que protegesse seus interesses nacionais na organização e prevenisse desdobramentos que poderiam colocar sua independência ou segurança em risco.

O Azerbaijão participa ativamente da Organização de Cooperação Econômica (ECO) com uma política voltada para a liberalização da economia da região em diversas áreas, como comércio, investimento, transporte e energia (Mincom.Gov.Az s.d.; Ministry of Energy of Azerbaijan s.d.)¹¹. O Azerbaijão sediou as cúpulas da organização em 2006 e 2012. Durante esses eventos, Estados-membros adotaram documentos que refletiam princípios fundamentais, prioridades e direcionamentos regionais das relações sócio-econômicas e políticas entre eles. A Declaração de Baku, emitida ao final da cúpula de 2012, destaca a posição dos Estados-membros acerca do conflito entre o Azerbaijão e a Armênia, critica a Armênia pela violação da integridade territorial do Azerbaijão e apoia os interesses do Azerbaijão definidos internacionalmente (Economic Cooperation Organization 2012).

Em 2002, o ex-presidente do Azerbaijão, Heydar Aliyev, propôs a criação de um Centro de Pesquisa da ECO em Baku para aprimorar a eficácia da organização. Finalmente, após anos, em março de 2021, a Carta do Centro de Pesquisa da ECO foi assinada na 14th Cúpula da ECO. O objetivo principal do centro é facilitar a cooperação regional entre os Estados-membros com base em pesquisas econômicas e evidências empíricas. Além disso, reuniões importantes da organização relacionadas à energia foram realizadas em Baku, em junho de 2021. A 4th Reunião do Grupo de Especialistas de Alto Nível da ECO sobre Energia foi seguida pela 4th Reunião Ministerial de Energia da ECO. A “Declaração de Baku”, adotada ao final da reunião, visa intensificar a cooperação energética no âmbito da ECO. Além disso, a reunião resultou na adoção da Estratégia de Energia da ECO para 2030 e seu Plano de Ação, da

11 A Organização de Cooperação Econômica (ECO) é uma organização intergovernamental criada em 1985 com o objetivo de promover cooperação econômica, técnica e cultural entre seus membros, que incluem Turquia, Irã, Paquistão, Azerbaijão, Afeganistão, Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão, Tajiquistão e Turcomenistão. O Azerbaijão aderiu à ECO em novembro de 1992.

Carta do Centro de Energia Limpa e do Roteiro para o Mercado Regional de Eletricidade.

No âmbito do ECO, relatórios oficiais referiram-se recentemente ao conceito de “corredor” em relação aos documentos assinados pelo Azerbaijão, Rússia e Armênia após a Segunda Guerra de Karabakh em 2020. Isso demonstra o sucesso da política externa do Azerbaijão na promoção do termo “corredor Zangezur” dentro da região da ECO e chama a atenção dos principais atores regionais para esta rota de transporte (Government of the Republic of Azerbaijan n.d.b.)¹².

Por fim, entre as organizações tradicionais, cabe destacar também a participação do Azerbaijão na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) desde 1992, bem como analisar a natureza complexa e intrincada dessa relação. É importante reconhecer que a OSCE tem cooperado ativamente com o governo do Azerbaijão em projetos relacionados ao Estado de Direito, instituições democráticas, aperfeiçoamento da legislação, migração, igualdade de gênero, entre outros (Azərbaycan beynəlxalq aləmdə [Azerbaijão na arena internacional] s.d.). No entanto, um aspecto ainda mais relevante é que a OSCE criou, em 1994, o Grupo de Minsk da OSCE para conduzir o processo de paz e as negociações referentes ao conflito de Nagorno-Karabakh. O Grupo de Minsk é composto por três co-presidentes: Rússia, França e Estados Unidos.

Inegavelmente, o Grupo de Minsk e as partes em conflito conseguiram adotar, ainda que não plenamente, os “Princípios de Madri” como documento de trabalho que delineia as diretrizes básicas para uma resolução pacífica do conflito, durante o período de intenso engajamento entre 2007 e 2008¹³. Contudo, as tensões entre o Azerbaijão e o Grupo de Minsk atingiram o auge em 2008, depois que os co-presidentes votaram contra a resolução nº S/62/243 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que reafirmava a integridade territorial do Azerbaijão e exigia a retirada imediata das forças

12 O corredor de Zangezur é uma rota de transporte que passa pelas fronteiras mais ao sul da Armênia e conecta o Azerbaijão à Turquia, tendo se tornado inoperante após a Primeira Guerra de Karabakh (1988-1994).

13 Princípios básicos: evacuação e desmilitarização dos territórios ao redor Nagorno-Karabakh; um estatuto provisório para Nagorno-Karabakh que ofereça garantias de segurança e autogoverno; um corredor ligando a Armênia a Nagorno-Karabakh; a definição futura do estatuto jurídico definitivo de Nagorno-Karabakh por meio de uma manifestação de vontade juridicamente vinculativa; o direito de todas as pessoas deslocadas internamente e refugiados de retornarem aos seus locais de residência anteriores; e garantias internacionais de segurança que incluiriam uma operação de manutenção da paz.

armênias dos territórios ocupados (Shiriyev 2016, 445). Essa medida gerou decepção em Baku e colocou em xeque a integridade dos co-presidentes.

O Azerbaijão criticou o Grupo de Minsk devido à estagnação no processo de negociação atribuído ao grupo. O presidente Ilham Aliyev afirmou que “os co-presidentes do Grupo de Minsk receberam um mandato para se envolver diretamente nesta questão, mas estão contribuindo para o congelamento do conflito por meio de suas atividades destrutivas” e que “(...) as atividades destrutivas do Grupo de Minsk da OSCE servem para reforçar o status quo” (Aliyev 2016, tradução nossa¹⁴). Considerando que a principal prioridade da política externa do Azerbaijão é a resolução do conflito de Karabakh, fica evidente como o fracasso dos esforços de mediação e a falta de disposição demonstrada pelo Grupo de Minsk geraram ressentimento (Mammadov 2015, 32).

O Azerbaijão tem buscado resultados mais concretos e procurado ampliar o apoio internacional à sua posição em relação à questão da integridade territorial por meio de vias políticas e pacíficas. Nesse sentido, Baku tem explorado caminhos alternativos, como o estabelecimento de uma nova parceria com o Movimento de Não Alinhados (MNA) para divulgar sua posição em uma plataforma diferente, e chegou a considerar a possibilidade de transferir a responsabilidade de mediação da OSCE para as Nações Unidas, visto que a ONU detém maior autoridade política e jurídica (Shiriyev 2016, 454-55; Ismayilov 2014, 97-98). A decisão do Azerbaijão de aderir ao MNA e sua atuação na organização serão abordadas na seção a seguir.

Cooperação e construção de imagem por meio de novas adesões a Organizações Internacionais

A participação em organizações internacionais fortalece a posição, o reconhecimento e a legitimidade de um Estado na arena global. Isso demonstra o compromisso do Estado com normas, valores e princípios internacionais, o que pode influenciar positivamente sua imagem e seu prestígio perante a comunidade internacional. Por outro lado, as organizações internacionais oferecem uma plataforma para que os Estados expressem suas preocupações, defendam seus interesses e contribuam para a definição de agendas e políticas globais. Ao participarem ativamente de discussões nessas organizações, os

¹⁴ No original: “The co-chairs of the Minsk Group have received a mandate to engage directly in this issue, but are serving the freezing of the conflict by their destructive activities (...) the destructive activities of the OSCE Minsk Group serves to strengthen the status quo” (Aliyev 2016).

Estados promovem suas próprias perspectivas, valores e interesses. Essa participação ativa ajuda a construir a reputação do Estado como um ator construtivo e responsável, disposto, acima de tudo, ao diálogo. Além disso, as organizações internacionais podem criar oportunidades para que os Estados ampliem a cooperação para além da esfera política, abrangendo áreas como comércio, investimentos, economia e defesa.

Nesse sentido, o Azerbaijão realizou gestos simbólicos ao aderir a diversas organizações internacionais. Ao contrário da Armênia, o Azerbaijão ingressou no Movimento de Não Alinhados em 26 de maio de 2011, tornando-se a quarta ex-república soviética a fazê-lo, o que foi unanimemente bem recebido pelos Estados-membros do movimento. Como mencionado anteriormente, essa decisão foi motivada, em parte, pela frustração do Azerbaijão com a incapacidade e/ou falta de disposição da OSCE em abordar de forma eficaz o conflito de Karabakh. Ao se juntar ao MNA, o Azerbaijão buscou cultivar parcerias funcionais e acessar uma diferente plataforma para expressar suas preocupações, em vez de depender exclusivamente de aliados isolados (Strakes 2013, 40). O Azerbaijão sentiu a necessidade de diversificar seus laços para além de tradicionais parceiros ocidentais e de engajar com novos aliados na arena internacional (Ismayilov 2014).

A adesão marcou uma mudança significativa na estratégia de política externa do Azerbaijão, enfatizando a importância da diplomacia multilateral. É importante ressaltar que o Azerbaijão via o MNA como um aliado em potencial para resolução do conflito de Karabakh. O ex-Ministro das Relações Exteriores do Azerbaijão, Elmar Mammadyarov, reconheceu abertamente que “a adesão ao Movimento dos Não Alinhados proporcionaria a seu país uma ‘plataforma adicional’ para buscar e obter apoio para uma solução para o conflito, entendendo-se por solução não qualquer uma, mas sim uma solução nos termos de Baku” (Fuller 2013, 10, tradução nossa¹⁵). Os esforços do Azerbaijão no âmbito do MNA para abordar o conflito de Karabakh foram frutíferos. A inclusão de um parágrafo sobre o conflito no Documento Final da reunião ministerial do Gabinete de Coordenação do MNA, em maio de 2012, e na 18ª Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do MNA, em 2019, demonstrou apoio à resolução do conflito com base em princípios como o respeito à integridade territorial, a não utilização de força e a inviolabilidade de fronteiras reconhecidas internacionalmente (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan s.d.; UNIDIR 2019, 160).

15 No original: “Membership in the Non-Aligned Movement would give his country ‘an additional platform’ to pursue and seek support for a solution to the conflict - meaning not just any solution but a solution on Baku’s terms” (Fuller 2013, 10).

O Azerbaijão sediou e organizou diversas reuniões e iniciativas no âmbito do MNA. O país sediou a 18th Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do movimento em outubro de 2019, que envolveu representantes de alto nível de 120 Estados-membros da ONU e 42 organizações internacionais. Como resultado, o Azerbaijão assumiu a presidência do movimento para o período de 2019-2022. Reconhecendo a presidência eficiente do Azerbaijão, os Estados-membros solicitaram a prorrogação de sua liderança por mais um ano, até 2023. O Azerbaijão adquiriu uma experiência valiosa durante sua liderança, fortalecendo o movimento como um ator global de peso (Huseynov 2023).

O traço distintivo da liderança do Azerbaijão coincide com o surgimento da COVID-19 e, conseqüentemente, com sua gestão eficaz da crise sanitária global por meio da organização. O Azerbaijão tomou a iniciativa de organizar a Reunião de Cúpula Virtual do Grupo de Contato do MNA em resposta à pandemia de COVID-19. Esse encontro avaliou o impacto da pandemia nos Estados-membros e identificou suas necessidades quanto a possíveis medidas paliativas e de acompanhamento no mais alto nível de tomada de decisão (Azərbaycan beynəlxalq aləmdə [Azerbaijan in the international arena.] s.d.). O resultado da reunião foi a adoção da Declaração e a criação de uma Força-Tarefa de Combate à Pandemia de COVID-19. Posteriormente, o Azerbaijão, em nome do MNA, propôs uma resolução intitulada “Garantir o acesso equitativo, acessível, célere e universal de todos os países em resposta à pandemia de COVID-19” durante a 76th sessão da Assembleia Geral da ONU. Essa resolução destacou o papel fundamental do MNA, sob a liderança do Azerbaijão, nos esforços globais de combate à pandemia.

Como parte de um esforço contínuo, o Azerbaijão sediou mais uma reunião de cúpula do Grupo de Contato do MNA para abordar a recuperação pós-pandemia. Nessa mesma reunião, o presidente Ilham Aliyev delineou a missão do MNA como a de “desempenhar um papel mais visível e efetivo na arena internacional e participar ativamente na transformação da nova ordem mundial” (Huseynov 2023; Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan s.d., tradução nossa¹⁶). Além disso, o Azerbaijão tomou a iniciativa de organizar a primeira Cúpula da Juventude do MNA, paralelamente à Cúpula do MNA em Baku, em 2019. O evento teve como objetivo facilitar o intercâmbio de ideias, visões e perspectivas entre jovens representantes dos Estados-membros do MNA, concentrando-se nos desafios atuais e no desenvolvimento sustentável (UNIDIR 2019).

¹⁶ No original: “to perform a more visible and effective role in the international arena and actively participate in the transformation of the new world order” (Huseynov 2023; Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan s.d.).

Outra organização da qual o Azerbaijão é membro há relativamente pouco tempo é o Conselho da Europa. Em 2001, o Azerbaijão ingressou no Conselho da Europa, uma importante organização de direitos humanos no continente, sinalizando sua disposição à integração com o Ocidente. Desde 2002, o país é signatário da Convenção para Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, um instrumento jurídico primordial do Conselho Europeu para a proteção dos direitos humanos. O Azerbaijão também ratificou cerca de 60 convenções de direitos humanos, concentrando-se principalmente em direitos sociais (Ministry of Labour and Social Protection of Population of the Republic of Azerbaijan s.d.). A adesão ao Conselho da Europa ajudou o Azerbaijão a expandir seus laços diplomáticos e diversificar parceiros, tendo como objetivo final defender seus interesses nacionais e impedir desequilíbrios de poder na região que pudessem prejudicar o país (Valiyev e Mamishova 2019a, 279).

O Azerbaijão participou ativamente da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (PACE) desde que se tornou membro pleno. A delegação azerbaijana contestou os argumentos da Armênia durante sessões e garantiu a circulação de documentos que exigiam a condenação dos crimes de guerra cometidos pela Armênia contra a população do Azerbaijão durante o conflito de Karabakh (isto é, o massacre de Khojaly), bem como informações sobre a situação dos detidos na Armênia e em Karabakh (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan s.d.). Em 2005, a PACE aderiu à Resolução 1416 e à Recomendação 1690, instando a Armênia a “retirar as forças militares de todos os territórios ocupados do Azerbaijão e a buscar a solução pacífica do conflito em conformidade com as resoluções do CSNU” (Parliamentary Assembly of the Council of Europe 2005a; Parliamentary Assembly of the Council of Europe 2005b, tradução nossa¹⁷). Uma posição semelhante foi reiterada no documento de moção 13546 e no relatório 13930, de 2014 e 2015, respectivamente. A Assembleia condenou a ocupação de território estrangeiro por um Estado-membro como uma violação grave das obrigações estatais no âmbito do Conselho da Europa (Parliamentary Assembly of the Council of Europe 2014).

Por outro lado, Baku teve um papel fundamental na promoção do intercâmbio cultural entre o Ocidente e o Oriente, ao sediar a conferência dos Ministros da Cultura do Conselho da Europa em 2008 e convidar seus homólogos da Organização para Cooperação Islâmica (Habibbeyli 2017,

17 No original: “*withdraw military forces from all occupied territories of Azerbaijan, and for the peaceful settlement of the conflict in accordance with the resolutions of UNSC*” (Parliamentary Assembly of the Council of Europe 2005a; Parliamentary Assembly of the Council of Europe 2005b).

41). Essa iniciativa foi seguida pela realização, em 2009, no Azerbaijão, da Conferência de Ministros da Cultura da Organização para Cooperação Islâmica, que permitiu a participação de ministros da cultura de países europeus. O Fórum Mundial sobre o Diálogo Intercultural, realizado a cada dois anos, promove ainda mais o diálogo e compreensão intercultural entre as duas organizações e civilizações.

Fundador e idealizador de organizações internacionais

A Organização dos Estados Túrquicos, anteriormente conhecida como Conselho de Cooperação dos Estados de Língua Túrquica ou Conselho Turquico, foi fundada em 2009 como uma organização intergovernamental com o objetivo principal de promover uma cooperação abrangente entre os países de língua túrquica. O Conselho Túrquico foi criado com base no Acordo de Nakhchivan, assinado durante uma cúpula realizada em Nakhchivan, no Azerbaijão. A organização busca alcançar a cooperação entre os países de língua túrquica em diversas áreas. Estão sendo realizados esforços para “fortalecer a confiança mútua; estabelecer a paz na região; promover uma abordagem comum em relação à política externa; coordenar o combate ao terrorismo internacional, separatismo, extremismo e crimes transnacionais; criar condições favoráveis para relações comerciais e investimentos; expandir as relações nos campos da ciência, tecnologia, educação e cultura” (Government of the Republic of Azerbaijan s.d.a, tradução nossa¹⁸).

Seus membros fundadores são o Azerbaijão, o Cazaquistão, o Quirguistão e a Turquia. As relações destes países vão além da cooperação política e econômica e são determinadas por raízes, religião, história, cultura e valores compartilhados (Habibbeyli 2017, 41). Particularmente, o vínculo entre o Azerbaijão e a Turquia é frequentemente descrito como “uma nação, dois Estados”. Para atingir os objetivos acima mencionados, a organização opera organizações relacionadas/afiliadas, como a TURKSOY, a Academia Turca, a TURKPA (Assembleia Parlamentar) e a Fundação de Cultura e Patrimônio Turquico. Por exemplo, a TURKSOY participa de diversas atividades, incluindo a implementação de programas e projetos conjuntos, a preservação e pesquisa de valores culturais compartilhados e a promoção de intercâmbios

¹⁸ No original: “to strengthen mutual trust; establish peace in the region; promote a common approach to foreign policy; coordinate the fight against international terrorism, separatism, extremism and transnational crime; create favorable conditions for trade relations and investment; expand mutual relations in the fields of science, technology, education and culture” (Government of the Republic of Azerbaijan s.d.a.).

culturais. O presidente Ilham Aliyev e a Assembleia Nacional do Azerbaijão apoiam ativamente e dão prioridade aos desenvolvimentos desta organização. A institucionalização e a estruturação das relações políticas e econômicas entre os Estados de língua túrquica são consideradas importantes para o Azerbaijão e podem ser aprofundadas através das iniciativas da TURKSOY.

O Azerbaijão também é membro fundador da Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro (OCEMN), estabelecida em 1992. A participação do país na organização visa demonstrar e fortalecer seu papel particular na região do Mar Negro, apresentar uma abordagem construtiva, integrar-se às estruturas europeias, aprimorar o potencial de transporte e trânsito do Azerbaijão, estabelecer cooperação multilateral, estender sua influência a regiões vizinhas e proteger interesses estratégicos (Government of the Republic of Azerbaijan s.d.b.). O Azerbaijão presidiu a OCEMN em diversas ocasiões, notadamente em 2003, 2004, 2009 e 2018, e sediou mais de 20 eventos em diferentes níveis da organização. Durante essas reuniões e os períodos de presidência do país, foram implementados projetos de cooperação nas áreas de transporte, energia, comunicação e comércio. O Azerbaijão enfatiza o desenvolvimento da cooperação no âmbito da organização com base em interesses mútuos em diversas áreas prioritárias, incluindo comércio, alfândega, transporte, energia, meio ambiente, informação e comunicação, pesquisa científica e tecnologia. O Azerbaijão tem apoiado ativamente iniciativas para aumentar a eficiência da OCEMN.

A Organização para a Democracia e o Desenvolvimento Econômico (GUAM) é outra organização fundada pelo Azerbaijão em aliança com a Geórgia, a Moldávia e a Ucrânia¹⁹. A Carta da GUAM enfatiza a importância da cooperação regional baseada no respeito à soberania dos Estados, com o objetivo de promover a democracia, a segurança, a estabilidade, o desenvolvimento econômico e a prosperidade social, em oposição ao separatismo, ao extremismo e aos conflitos na região (GUAM 2019). A GUAM passou por várias etapas de reestruturação institucional, começando pelo Fórum Consultivo da GUAM em 1997, seguido pelo estabelecimento da Associação da GUAM em 2001 e, finalmente, pela criação da Organização para a Democracia e o Desenvolvimento Econômico em 2006, formalizada por meio da adoção da Carta da Organização na Cúpula de Kiev.

Como Estado-membro fundador, o Azerbaijão participa ativamente da GUAM e apoia os esforços da organização para se tornar uma instituição mais voltada a projetos. O Azerbaijão atribui especial importância à cooperação mutuamente benéfica em diversas áreas, como comércio, transporte,

¹⁹ O Uzbequistão aderiu posteriormente, em 1999, mas retirou-se em 2005.

alfândega, energia, turismo, tecnologia e agricultura. O país também é idealizador e participante ativo de projetos voltados para facilitar e digitalizar as rotas comerciais e de transporte da região. O Azerbaijão presidiu o GUAM em diversas ocasiões, especificamente em 2007-2008, 2012, 2016 e 2020.

A organização visa abordar questões importantes para os países participantes por meio de esforços conjuntos, destacando-se a promoção da resolução pacífica de conflitos, o combate ao separatismo, o desenvolvimento de corredores de transporte seguros e a colaboração com instituições europeias e transatlânticas (Baylarov 2023, 18). Os presidentes dos Estados-membros da GUAM enfatizaram a necessidade de fortalecer a cooperação quadrilateral com base em princípios como o respeito à soberania, à integridade territorial, à inviolabilidade das fronteiras estatais, à democracia, ao Estado de direito, aos direitos humanos e à cooperação humanitária (Ministry of Energy of Azerbaijan s.d.). Os princípios fundadores e o ponto de partida da cooperação da GUAM refletem preocupações comuns dos Estados-membros, as quais, em última análise, levam esses Estados a adotar uma posição conjunta e a demonstrar solidariedade diante de ameaças externas à segurança de seus Estados.

Cooperação sem adesão plena: modelos de parceria personalizados com organizações internacionais

A relação do Azerbaijão com a União Europeia (UE) evoluiu e se estreitou desde a conquista da independência em 1991, embora o país não busque a adesão formal à UE (Chufrin 2019, 17). Inicialmente, o foco recaía sobre a assistência técnica, em razão dos desafios econômicos do país e do conflito com a Armênia em torno de Karabakh (Van Gils 2018, 740). O engajamento entre o Azerbaijão e a UE alcançou uma dimensão abrangente com o Acordo de Parceria e Cooperação assinado em 1996. Estruturas políticas subsequentes, como a “Política Europeia de Vizinhança” (PEV), de 2004, e o programa “Parceria Oriental” (EaP), de 2009, reforçaram valores europeus, tais como democratização, boa governança e reformas de mercado, e visaram à cooperação multilateral.

A integração às instituições europeias é uma prioridade fundamental na política externa do Azerbaijão (Valiyev 2017, 136). Desde que ingressou no Conselho da Europa em 2001, o Azerbaijão tem dado passos significativos para alinhar sua legislação aos padrões da UE. Foram estabelecidas relações estreitas com a Comissão de Veneza do Conselho da Europa, que visa à democratização na legislação. O Azerbaijão também assinou os Protocolos

e a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais em 2001 e 2002, respectivamente.

Após a adesão do Azerbaijão à Política Europeia de Vizinhança (PEV), uma nova estrutura política para as relações entre o Azerbaijão e a UE, denominada “Plano de Ação República do Azerbaijão-UE”, foi adotada em 2006. Esse Plano de Ação, que substituiu o Acordo de Parceria e Cooperação, estabeleceu 10 áreas prioritárias para desenvolvimento futuro, incluindo a resolução pacífica do conflito de Karabakh, o fortalecimento da democracia, a melhoria do ambiente de negócios e de investimentos, o aprimoramento dos serviços alfandegários e a promoção da cooperação em energia e transportes entre a UE e o Azerbaijão (Ministry of Energy of Azerbaijan s.d.).

O Azerbaijão é uma das seis ex-repúblicas soviéticas que participam do programa Parceria Oriental, destinado a apoiar reformas políticas e econômicas e a promover laços mais estreitos entre os países da região e a UE. O Azerbaijão obteve apoio da UE para a construção de gasodutos destinados ao transporte de gás azerbaijano para a Europa. Baku também negociou um acordo de facilitação de vistos e de readmissão, o que simplificou o processo de obtenção de vistos para cidadãos azerbaijanos. Por exemplo, graças ao acordo de facilitação de vistos, um grande número de estudantes teve a oportunidade de cursar o ensino superior em instituições europeias com menos obstáculos e burocracia.

As relações entre o Azerbaijão e a UE são frequentemente vistas como sendo impulsionadas, sobretudo, por considerações pragmáticas. O Azerbaijão concentra-se particularmente na cooperação na esfera econômica, que não estabelece compromissos políticos juridicamente vinculantes (Rasizade 2003). Os países da UE são os maiores parceiros comerciais e investidores do país, ao passo que o Azerbaijão é considerado um importante parceiro estratégico no setor energético, fornecendo recursos para suprir uma parcela considerável das necessidades de petróleo e gás da UE (Chufrin 2019, 17). O Azerbaijão atua como um elo da Europa com a região mais ampla do Cáspio, onde se localizam campos ricos em recursos energéticos, e desempenha o papel de um “parceiro-chave em projetos energéticos regionais do Cáspio” (Makili-Aliyev 2013, 10, tradução nossa²⁰).

De fato, o setor energético tem sido um fator determinante na cooperação entre o Azerbaijão e a UE desde o início da década de 1990 (Mammadov 2015, 33). As relações energéticas têm girado em torno do Corredor Sul de Gás (SGC). O SGC consiste em três gasodutos que conectam

20 No original: “*key partner on Caspian regional energy projects*” (Makili-Aliyev 2013, 10).

a energia do Azerbaijão à Geórgia, Turquia, Grécia, Albânia e, então, à Itália²¹. O principal fornecedor para o SGC é o campo de Shah Deniz – localizado no setor do Mar Cáspio pertencente ao Azerbaijão. A UE assinou um Memorando de Entendimento com o Azerbaijão em 2006 e, mais tarde, a Declaração Conjunta sobre o Corredor Sul em 2011, reiterando os compromissos da União com projetos energéticos. Além disso, em 2016, essas bases foram ainda mais ampliadas sob um novo programa da UE, graças ao qual o Azerbaijão pôde aproveitar os recursos tecnológicos e financeiros da UE para consolidar sua política energética (Chufrin 2019, 17).

Embora o tripé energia-comércio-investimento seja um fator determinante nas relações, existe uma esfera não econômica na qual o Azerbaijão exige maior engajamento da UE: o conflito de Karabakh. O Azerbaijão acredita que a UE deve desempenhar um papel mais assertivo e buscar um maior envolvimento na resolução desse conflito. A questão é a principal preocupação securitária do Azerbaijão, a ponto de definir as relações entre o país e a UE. A UE aborda o conflito no âmbito da segurança regional liderada pela OSCE, organização considerada parcial no conflito entre o Azerbaijão e a Armênia (Van Gils 2018, 747–48). Em certo momento, o Azerbaijão sugeriu a inclusão de um representante da UE no Grupo de Minsk (Van Gils 2018, 747–48). O papel limitado da UE no conflito contrasta com o desejo do Azerbaijão de obter maior apoio do bloco à sua reivindicação por justiça e integridade territorial – valores que, aparentemente, a UE preza.

Ainda assim, a UE não contesta o fato de que Karabakh é parte integrante do Azerbaijão e condenou oficialmente as eleições presidenciais e parlamentares da autoproclamada república, classificando-as como ilegais e como um obstáculo à resolução do conflito (Fuller 2013, 9). O Parlamento Europeu (PE) adotou três resoluções específicas, em 2010, 2012 e 2013, exigindo o abandono do status quo criado por meio de força na região de Karabakh, a retirada das forças armênias dos territórios ocupados e a resolução do conflito em conformidade com as resoluções do Conselho de Segurança da ONU e os princípios do Grupo de Minsk da OSCE (Ismayilov 2014). Tanto a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa quanto o PE condenaram a ocupação de territórios azerbaijanos por meio de resoluções, mas nenhuma sanção foi imposta em consequência disso para atender às expectativas do Azerbaijão (Makili-Aliyev 2013, 6–7).

A OTAN é mais uma organização ‘ocidental’ com a qual o Azerbaijão

21 Esses três gasodutos são o Gasoduto do Cáucaso do Sul (SCP), que passa pelo Azerbaijão e pela Geórgia; o Gasoduto Trans-Anatoliano (TANAP), que atravessa a Turquia; e o Gasoduto Trans-Adriático (TAP), que conecta a Grécia, a Albânia e a Itália.

tem buscado ativamente a cooperação (militar) desde a sua participação no Conselho de Cooperação do Atlântico Norte – um fórum consultivo sucedido pelo Conselho de Parceria Euro-Atlântica em 1997²². O quadro da Parceria para a Paz, assinado em 1994, estabeleceu as bases para o engajamento do Azerbaijão com a OTAN, abrangendo o diálogo político, a participação em operações lideradas pela Aliança e a cooperação na reforma da defesa. O Azerbaijão também aderiu ao Processo de Planejamento e Revisão em 1997, visando alcançar interoperabilidade e compatibilidade com as tropas da OTAN e, assim, alinhar suas forças armadas aos padrões ocidentais. O país demonstrou seu compromisso com a segurança internacional ao participar de operações lideradas pela OTAN no Afeganistão, no Iraque e no Kosovo. O envolvimento do Azerbaijão nessas operações sinalizou sua disposição em assumir responsabilidades mais amplas em matéria de segurança (Valiyev e Mamishova 2019b, 279).

Devido a preocupações de segurança mais amplas que também abrangem a região do Cáucaso do Sul, a OTAN atribui importância estratégica ao Azerbaijão e tem intensificado seu engajamento com o país. Além da cooperação em diversas questões de segurança, como o fornecimento de treinamento e assistência às forças armadas azerbaijanas, o Azerbaijão também se mostrou indispensável para a aliança na Rede de Distribuição do Norte, que foi crucial para os esforços militares da OTAN no Afeganistão. As forças armadas do Azerbaijão participaram da missão de não combate da OTAN denominada “*Resolute Support*” no Afeganistão, com um contingente de militares atuando ao lado das forças da OTAN (Government of the Republic of Azerbaijan s.d.).

Por fim, mas não menos importante, o Azerbaijão participa ativamente dos esforços da OTAN relacionados à coordenação de resposta a desastres e à proteção de infraestruturas energéticas críticas. “O Azerbaijão é o único país, entre os parceiros da OTAN, envolvido na importante questão da infraestrutura energética” (Mammadov 2015, 33, tradução nossa²³). O país contribui para o

22 Os membros do conselho “trocaram regularmente pontos de vista sobre questões atuais de política e segurança... Também ocorrem consultas e cooperação de longo prazo em uma ampla gama de áreas. Essas áreas incluem gestão de crises e operações de apoio à paz; problemas regionais; controle de armas e questões relacionadas à não proliferação de armas de destruição em massa; terrorismo internacional; questões de defesa, como planejamento, orçamento, política e estratégia; resposta a emergências civis; cooperação em armamentos; segurança nuclear; coordenação civil-militar da gestão do tráfego aéreo; e cooperação científica” (OTAN, Conselho de Parceria Euro-Atlântica, 2023).

23 No original: “*Azerbaijan is the only country among NATO’s partner countries involved*

compartilhamento de informações de inteligência, treinamento em combate ao terrorismo e aprimoramento da segurança de fronteiras e infraestruturas, em colaboração com os aliados da OTAN (Government of the Republic of Azerbaijan s.d.b).

No entanto, a adesão do Azerbaijão ao Movimento Não Alinhado em 2011 sinalizou a intenção do país de buscar uma cooperação pragmática e mutuamente benéfica na área de segurança, sem se comprometer a integrar qualquer aliança militar, inclusive a OTAN. O Azerbaijão busca parcerias que tragam vantagens, sem o compromisso de adesão a blocos militares específicos. O país mantém uma abordagem equilibrada e neutralidade militar na região, embora concentre esforços no aumento de sua capacidade de defesa e no desenvolvimento de suas forças armadas por quaisquer meios, inclusive a colaboração com a OTAN. O Azerbaijão não considera a adesão à OTAN ou à Organização do Tratado de Segurança Coletiva para esse motivo como um plano realista (*Azərbaycan beynəlxalq aləmdə* [Azerbaijan in the international arena] s.d.). Em vez disso, prioriza a integração ao sistema de segurança europeu, ao mesmo tempo em que mantém sua própria linha independente de segurança militar.

Com o intuito de prevenir qualquer possibilidade de isolamento no campo energético, o Azerbaijão nunca deixa de considerar organizações e formatos de cooperação relacionados à energia. O Azerbaijão, um país não pertencente à OPEP, coopera estreitamente com a organização no formato “OPEP+”. O principal objetivo dessa cooperação é estabelecer um consenso em relação ao mercado global de petróleo, acompanhando tanto a demanda quanto a oferta. O Azerbaijão sediou reuniões importantes da Comissão Técnica Conjunta e do Comitê Ministerial Conjunto de Monitoramento em 2019, nas quais foram discutidos o progresso em relação aos compromissos assumidos e as tendências globais do mercado de petróleo. A relevância do país no setor de energia também é evidenciada por seu status de observador no Fórum dos Países Exportadores de Gás (GECF). O envolvimento do Azerbaijão no GECF possibilita o desenvolvimento de gasodutos de trânsito e exportação, a regulamentação da produção sustentável de gás, a exploração de interconexões de gasodutos no Cáspio e a introdução de inovações para garantir a segurança energética na região do Cáspio (Ministry of Energy of Azerbaijan s.d.).

Conclusão

in the important issue of energy infrastructure” (Mammadov 2015, 33).

A participação ativa do Azerbaijão em diversas organizações internacionais tem sido instrumental para promover seus interesses e ampliar a cooperação em várias frentes. Por exemplo, “as Resoluções 822, 856, 874 e 884 do CSNU, a Resolução da AGNU, bem como decisões e resoluções adotadas pelo NAM, a OSCE, o Conselho da Europa, o Parlamento Europeu, a OCI e outras instituições internacionais constituem as bases legais internacionais para a resolução do conflito de Karabakh” (Habibbeyli 2017, 43, tradução nossa²⁴). Embora autores prefiram evitar a adoção do termo ainda impreciso e arbitrário de “pequena potência” para a fundamentação teórica deste artigo, concordam com o argumento apresentados por estudiosos como Asle Toje e Tom Long que pequenos Estados, neste caso o Azerbaijão, buscam obter influência e alcançar seus objetivos políticos – denominados como política externa nesta pesquisa – por meio do engajamento ativo com organizações internacionais, considerando essas organizações, entre outros fatores, como uma alternativa para minimizar os altos custos da diplomacia bilateral com cada país na política externa²⁵. No âmbito das organizações internacionais, o Azerbaijão tem participado ativamente de atividades de comitês, sediado cúpulas, proposto resoluções, defendido iniciativas para promover o diálogo e a cooperação e abordado desafios globais. A participação do Azerbaijão em organizações internacionais têm desempenhado um papel crucial na projeção de sua imagem como um ator global responsável e no avanço de seus interesses no cenário internacional.

O Azerbaijão tomou várias iniciativas no âmbito da ONU, da OCI, da CEI, da ECO e da OSCE – o que autores chamam de organizações tradicionais para o Azerbaijão – para promover seus interesses nacionais, conscientizar sobre o conflito entre Armênia e Azerbaijão e buscar apoio para a resolução da questão de Karabakh. Através de seu envolvimento nessas organizações, o Azerbaijão tem conseguido atrair a atenção internacional para a sua integridade territorial, angariar apoio à sua posição e defender soluções pacíficas. Os esforços diplomáticos do Azerbaijão, a apresentação de resoluções, a realização de eventos internacionais e a participação ativa de processos de tomada de decisão solidificaram seu papel como um ator global

24 No original: “UNSC Resolutions 822, 856, 874 and 884, the UNGA Resolution, as well as decisions and resolutions adopted by the NAM, the OSCE, the Council of Europe, the European Parliament, the OIC, and other international institutions, constitute the international legal grounds for the resolution of the Karabakh conflict” (Habibbeyli 2017, 43).

25 Ver “The European Union as a Small Power” (<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02128.x>), de Asle Toje, e “Small States, Great Power? Gaining Influence Through Intrinsic, Derivative, and Collective Power” (<https://doi.org/10.1093/isr/viwo40>), de Tom Long.

proativo e promotor da cooperação e diálogo internacionais.

O Azerbaijão sempre buscou novas adesões a organizações internacionais, adotando uma abordagem estratégica e proativa para avançar seus interesses nacionais, ampliando seu reconhecimento global e participando ativamente do estabelecimento de agendas globais. Ao ingressar em organizações como o MNA e o Conselho da Europa, o Azerbaijão diversificou seus laços diplomáticos, engajou-se com novos aliados e utilizou plataformas para expressar suas preocupações e defender sua posição. O envolvimento ativo do país no MNA permitiu que o Azerbaijão abordasse o conflito de Karabakh, enquanto a liderança do Azerbaijão no âmbito da organização durante a pandemia de COVID-19 demonstrou sua capacidade de gerir crises sanitárias globais e contribuir para a resposta internacional. Além disso, a adesão ao Conselho da Europa proporcionou oportunidades ao Azerbaijão para fortalecer seu compromisso com direitos humanos e participar de discussões parlamentares para chamar a atenção para a agressão da Armênia e defender a resolução do conflito.

O Azerbaijão promove seus interesses nacionais investindo na criação de novas frentes de cooperação. Como membro fundador da Organização dos Estados Túrquicos, o Azerbaijão demonstra seu compromisso com a ampliação da cooperação entre países de línguas túrquicas em diversas áreas, guiada por raízes, história e cultura compartilhadas. O Azerbaijão, como um dos idealizadores da Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro, demonstra sua abordagem construtiva e seu papel regional, contribuindo para o potencial de transporte e trânsito e defendendo interesses estratégicos. Ademais, como membro fundador da GUAM, o Azerbaijão atua ativamente na promoção da democracia, segurança, desenvolvimento econômico e resolução de conflitos na região. Através de sua participação ativa, presidência e apoio a iniciativas, o Azerbaijão continua tendo um papel fundamental no estabelecimento e avanço da cooperação regional nessas organizações.

Por outro lado, o Azerbaijão tem sido proativo na busca por parcerias com instituições ocidentais, como o Conselho da Europa, a OTAN, a OSCE e a União Europeia. Por meio de seu engajamento com essas organizações internacionais, o Azerbaijão tem buscado estrategicamente parcerias e mecanismos de cooperação adaptados aos seus interesses, dando ênfase a uma colaboração pragmática e mutuamente benéfica, em vez de buscar a adesão plena. O Azerbaijão tem estabelecido uma cooperação próxima com a OTAN, alinhando suas capacidades de defesa e participando em diversas áreas, como a reforma militar, o setor de defesa, segurança energética, cibersegurança e assistência humanitária. Em relação a organizações e formas de cooperação relacionadas à energia, o Azerbaijão demonstra seu compromisso em manter-

se informado, influenciar narrativas e promover a cooperação regional e mundial em energia.

Referências

- Economic Cooperation Organization. 2012. *12th Summit and 20th COM*. <https://eco.int/12th-summit-and-20th-com/>.
- Government of the Republic of Azerbaijan. s.d.a. *Azerbaijan - Organisation of Turkish States*. Acesso em 13 jun. 2023. <https://azerbaijan.az/en/related-information/201>.
- Government of the Republic of Azerbaijan. s.d.b. *Azerbaijan - UN*. Acesso em 22 jun. 2023. <https://azerbaijan.az/en/related-information/191>.
- Azərbaycan beynəlxalq aləmdə. s.d. *Presidential Library*. <https://files.preslib.az/projects/azerbaijan/gl9.pdf>.
- Baylarov, Mehrban. 2023. "Analysis of Challenges and Opportunities for Azerbaijan in the International Arena." *Electronic Research Journal of Social Sciences and Humanities* 5 (II): 11–23.
- GUAM. 2019. Charter of Organization for Democracy and Economic Development. <https://guam-organization.org/en/charter-of-organization-for-democracy-and-economic-development-guam/>.
- Chufrin, G. 2019. "Международные организации экономического сотрудничества на постсоветском пространстве." *ПРОБЛЕМЫ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ*: 9–20. <https://doi.org/10.20542/2073-4786-2019-4-9-20>.
- Mincom.Gov.Az. Cooperation with International Organizations. Acesso em 22 jul. 2023. <https://mincom.gov.az/en/view/pages/70>.
- UNIDIR. 2019. Final Document of the 18th NAM Summit. <https://unidir.org/node/6072>.
- Fuller, Elizabeth. 2013. "Azerbaijan's Foreign Policy and the Nagorno-Karabakh Conflict." *Istituto Affari Internazionali*, abril. <https://www.jstor.org/stable/resrepo9668>.
- Habibbeyli, Arastu. 2017. "Reconsidering Azerbaijan's Foreign Policy on the 25th Anniversary of Restored Independence." *Perceptions XXII* (1): 29–48.
- Huseynov, Vasif. 2023. "Azerbaijan Empowers the Non-Aligned Movement as a Formidable Global Actor - EU Reporter." *Eureporter*, 6 de março de 2023. <https://www.eureporter.co/world/azerbaijan->

- world/2023/03/06/azerbaijan-empowers-the-non-aligned-movement-as-a-formidable-global-actor/.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan. n.d. *International Organisations*. Acesso em 5 jun. 2023. <https://mfa.gov.az/en/category/xin.gov.az>.
- Ministry of Energy of Azerbaijan. s.d. *International Organizations*. Acesso em 1 jun. 2023. <https://minenergy.gov.az/en/>.
- Ismayilov, Murad. 2014. "Power, Knowledge, and Pipelines: Understanding the Politics of Azerbaijan's Foreign Policy." *Caucasus Survey* 2 (1): 79–129. <https://doi.org/10.1080/23761199.2014.11417304>.
- Makili-Aliyev, Kamal. 2013. "Azerbaijan's Foreign Policy: Between East and West." *Istituto Affari Internazionali*, January. <http://www.jstor.com/stable/resrep09669>.
- Mammadov, Farhad. 2015. "Azerbaijan's Foreign Policy – A New Paradigm of Careful Pragmatism." *The South Caucasus Between Integration and Fragmentation*, maio, 29–36.
- NATO. 2023. *Euro-Atlantic Partnership Council*. Acesso em 28 jun. 2023. https://web.archive.org/web/20231203204223/https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49276.htm.
- Rasizade, Alec. 2003. "Azerbaijan in Transition to the "New Age of Democracy". *Communist and Post-Communist Studies* 36 (3): 345–72. [https://doi.org/10.1016/S0967-067X\(03\)00043-6](https://doi.org/10.1016/S0967-067X(03)00043-6).
- Ministry of Labour and Social Protection of Population of the Republic of Azerbaijan. s.d. *Relations with International Organizations*. Acesso em 7 jun. 2023. <https://www.sosial.gov.az/>.
- UN Security Council. 1993. *Resolution 822 (1993) / Adopted by the Security Council at Its 3205th Meeting, on 30 April 1993*. <https://digitallibrary.un.org/record/165604>.
- Shiriyev, Zaur. 2016. "Azerbaijan's Perspectives on the Osce Minsk Group: Complicity in the Status Quo?" *Security and Human Rights* 27 (3-4): 442–466. <https://doi.org/10.1163/18750230-02703016>.
- Aliyev, Ilham. 2016. *Speech by Ilham Aliyev at the Nationwide Festivities on the Occasion of Novruz Holiday*. Discurso proferido em 19 de março de 2016. Presidente da República do Azerbaijão. <https://president.az/en/articles/view/19436>.
- Strakes, Jason E. 2013. "Situating the 'Balanced Foreign Policy': The Role of System Structure in Azerbaijan's Multi-Vector Diplomacy." *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 15 (1): 37–67. <https://doi.org/10.1080>

/19448953.2013.766085.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe. 2005a. "The Conflict over the Nagorno-Karabakh Region Dealt with by the OSCE Minsk Conference." *Resolution 1416*, 25 de janeiro de 2005. <https://pace.coe.int/en/files/17289>.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe. 2005b. "The Conflict over the Nagorno-Karabakh Region Dealt with by the OSCE Minsk Conference." *Recomendação 1690*, 25 de janeiro de 2005. <https://pace.coe.int/en/files/17290>.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe. 2014. "The Armed Occupation of Azerbaijani Territories by Armenia." *Doc. 13546, Motion for a Resolution*, 24 de junho de 2014. <https://pace.coe.int/en/files/21042>.

UN General Assembly. 2004. "The Situation in the Occupied Territories of Azerbaijan - Letter Dated 11 Nov 2004 from the Permanent Representative of Azerbaijan to the UN Addressed to the President of the GA (A/59/568)" *Reliefweb*, 11 de novembro. <https://reliefweb.int/report/armenia/situation-occupied-territories-azerbaijan-letter-dated-11-nov-2004-permanent>.

UN General Assembly. 2006. *The Situation in the Occupied Territories of Azerbaijan: Resolution Adopted by the General Assembly*. <https://digitallibrary.un.org/record/1493339>.

Valiyev, Anar. 2017. "Azerbaijan's Foreign Policy: What Role for the West in the South Caucasus?" In *Eastern Voices: Europe's East Faces an Unsettled West*, organizado por Daniel S. Hamilton e Stefan Meister. Center for Transatlantic Relations. <https://transatlanticrelations.org/publications/eastern-voices-europes-east-faces-an-unsettled-west/>.

Valiyev, Anar, e Narmina Mamishova. 2019a. "Azerbaijan's Foreign Policy towards Russia since Independence: Compromise Achieved." *Southeast European and Black Sea Studies by Routledge*, February, 269–91. <https://doi.org/10.1080/14683857.2019.1578053>.

———. 2019b. "Azerbaijan's Foreign Policy towards Russia since Independence: Compromise Achieved." *Southeast European and Black Sea Studies* 19 (2): 269–91. <https://doi.org/10.1080/14683857.2019.1578053>.

Van Gils, Eske. 2018. "Azerbaijan's Foreign Policy Strategies and the European Union: Successful Resistance and Pursued Influence." *Europe-Asia Studies* 70 (5): 738–58. <https://doi.org/10.1080/09668136.2018.1479733>.

RESUMO

A participação ativa em organizações internacionais permite que Estados defendam seus interesses, contribuam para agendas globais e estabeleçam relações construtivas com outros países. O Azerbaijão coopera com organizações internacionais para cultivar relações funcionais, diversificar suas parcerias, acessar novas plataformas, tomar iniciativas cruciais, coordenar políticas globais, adotar valores e normas universais, facilitar a colaboração em áreas como transporte e energia, e enfrentar desafios específicos. Este artigo argumenta que o Azerbaijão, apesar de ser um Estado pequeno, alcança prioridades da política externa 1) estabelecendo agendas e tomando iniciativas no âmbito das organizações internacionais; 2) aderindo a organizações internacionais existentes; 3) participando da criação de novas organizações internacionais; e 4) aproveitando benefícios de programas de parceria que não exigem adesão.

PALAVRAS-CHAVE

Azerbaijão, organizações internacionais, política externa, cooperação, adesão, parceria

Recebido em 15 de abril de 2024

Aceito em 26 de março de 2026

Traduzido por Maria Manoela Ribeiro Spolavori

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 Inter-nacionais (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). 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 nota-bibliografia), 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. Há um limite de três (3) autores por artigo;
12. 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 100 palavras.
13. As contribuições devem ser feitas através do website: www.seer.ufrgs.br/Austral.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. Os manuscritos submetidos deverão constituir produção intelectual própria dos autores. É vedada a utilização de ferramentas de inteligência artificial generativa na elaboração, total ou parcial, dos manuscritos submetidos, abrangendo, entre outros aspectos, a produção textual e a elaboração de referências bibliográficas. Todos os manuscritos serão verificados pelo software Plagius. Serão indeferidos quaisquer manuscritos em que forem identificados indícios de utilização de ferramentas de inteligência artificial generativa na produção textual e fontes de pesquisa.
2. 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”;
3. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não possuindo tamanho maior do que 2MB);
4. URLs devem ser informadas nas referências quando necessário;

5. O texto deve estar com espaçamento simples, usar fonte Times New Roman de 12 pts, empregar *itálico* ao invés de sublinhado (exceto em endereços URL), as figuras e tabelas devem estar inseridas ao longo do texto, não no final do documento;
6. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista;
7. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares, deve-se excluir o nome do(s) autor(es) do corpo do texto e das propriedades do programa de edição de texto, garantindo a confidencialidade da avaliação do texto.

NÚMEROS ANTERIORES

Disponível online em:

www.seer.ufrgs.br/Austral

Volume 14, Número 28 (Jul./Dez. 2025)

Editor's Note

Brazil-China Relations under Lula and Bolsonaro: Rapprochement and Distancing Through Discourse (*Paulo Afonso Brardo Duarte and Lucas Braga Dutra*)

Changing Place: The New International Order and Brazil (*Luiz Augusto Faria*)

Foreign Policy in the Bolsonaro Government for Israel: The Two-Level Game and Pentecostal Influence (*Mohammed Nadir and Pedro Henrique Thuler de Oliveira*)

Mainstreaming Security Norms as Japanese Strategy to Gain Its Global Power (*Surwandono Surwandono, Ratih Herningtyas and Rizkii Dian Nursita*)

East Asian Cooperation Approaches towards Latin America and the Caribbean: The Cases of Japan, China, and South Korea (*Carlos David Zavarce Velasquez*)

ECOWAS Freedom of Mobility and Its National Security Implications for Nigeria (*Ayodeji Aduloju and Abimbola Opanike*)

Political Impasse and UN Intervention in Cote D'Ivoire (*Henry Kam Kah*)

Can Social Constructivism in IR Shape Foreign Policies? A Case of North Korea-China Relations (*Anmol Mukhia*)

Volume 14, Número 27 (Jan./Jun. 2025)

Editor's Note

Sino-Russian Cooperation and its Impacts on Central Asia (*Giorgio Romano Schutte and Diego Noveli Valadares*)

Disinformation in International Relations: Examining the Vulnerabilities of Brazil (*Leandro Loureiro Costa*)

Reflections on Brazil and Defense Cooperation: Between Historical Advantages and Challenges (1822-present) (*Kamilla Raquel Rizzi and Danielle Jacon Ayres Pinto*)

The Ukrainian War as an Anti-Systemic Imperative and its Geopolitical Consequences: the Rise of the BRICS Influence (*Charles Pennaforte*)

Canada's Contributions to Peacekeeping in Lebanon: Preserving Peace and Stability (*Mohamad Zreik*)

The Rise of Right-Wing Populism in the European Union: Causes and Consequences (*Adrian Cuevas Talens*)

A New Scramble? Geopolitical Economy of Multi-polarity in the Sahel and its Implications for Africa's Economic Sovereignty (*Al Chukwuma Okoli and Abdulkareem Alhassan*)

Energy and Natural Resources in the Argentina-China Relationship: Interests, Cooperation and Challenges (*Julián Bilmes*)

Ecopolitics and Ecological Trends in the Middle East. Realism or Utopia? (*Katarzyna Czornik*)

Volume 13, Número 26 (Jul./Dez. 2024)

Editor's Note

Mackinder's Heartland Thesis and the One Belt, One Road Initiative: Russia's Growing Dependence on China and the Ukraine War (*Hanna Samir Kassab*)

Hybrid Multilateralism: Greenpeace in the Global Climate Governance (*Ninda Soraya, Ali Muhammad and Sitti Zarina Binti Alimuddin*)

Astropolitics and USA-China's New Geopolitical Rivalry Area (*Syedmohammad Seyedi Asl*)

Kangaroo Concerns About Swimming Dragon Ambitions (*Saira Aquil and Waheed Ur Rehman*)

From Soft Balancing to Bandwagoning: Contemporary Brazil-US Relations in South America (*Augusto Leal Rinaldi*)

Russia's Deterrence Strategy in Nagorno-Karabakh: Implications for the Ukraine Invasion (*Miguel Paradela López*)

Options of Jordan Foreign Policy in Light of "Deal of the Century" Regionally and Internationally (*Sahar Tarawneh*)

Security Sector Reform and Peacebuilding: Analyzing Yemeni Civil Conflict Deadlocks (*Felipe Duran and Marcial Alécio Garcia Suarez*)

ASEAN People-Centered Regionalism and Strategy to Build Its People's Identity through Social Media Discourse (*Sugito Sugito*)

Book's Review of "A theory of global power", by José Luís Fior (*Helio Caetano Farias*)

Volume 13, Número 25 (Jan./Jun. 2024)

Editor's Note

Turkey's Dilemma And Strategic Stability (*Jean-Pier de Vasconcellos Esquia and José Miguel Quedi Martins*)

India's Strategic Choices in the Multipolar World (*Surendra Kumar Yadawa*)

Indonesia's G20 Presidency and Middle Power Diplomacy: Building Bridges between Developed and Developing Countries (*Tatok Djoko Sudiarto, Febry Triantama and Bimantoro Kushari Pramono*)

The Great Reset and the near-term implications for the Chinese economy: a post pandemic outlook (*Ramnath Reghunadhan and Joe Thomas Karackattu*)

U.S. Grand Strategy in the Early Cold War: Priorities, Concerns and Policy Actions (*Humayun Javed*)

The Impact of the Ukraine War on Antarctic Geopolitics through Fuzzy Cognitive Maps (*Luiz Octavio Gavião and Michael Bilac Barbosa de Oliveira*)

Development and metric validity of "Logistic Friction Scale (LFS)" for assessment of military border organizations' supply (*Tássio Franchi, Angela Nogueira Neves, Luis Fernando Tavares Ferreira, Eduardo Xavier Glaser Migon*)

Chinese migrant workers in Indonesia: a contested security issue (*Ali Maksum*)

Three Truly Realist Perspectives on the Russo-Ukrainian War (*Paulo Fagundes Visentini*)

Volume 12, Número 24 (Jul./Dez. 2023)

Editor's Note

Tribute to Samuel Guimarães

Global South versus Geopolitical South: a debate on the analytical relevance of the con-

cepts (*Rubens de Siqueira Duarte and Hugo Bras Martins da Costa*)

The twilight of US dollar hegemony and the coming multipolar world (*Armin Krishnan and Hanna Sammir Kassab*)

Contemporary British Politics in Africa (*Alisa Shishkina and Nikolay Medushevskiy*)

Analysis of Sweden's Attempt to Join the North Atlantic Treaty Organization After the Earthquake in Turkey: A Disaster Diplomacy Perspective (*Rista Herjani, Indianti Aghina Habiba and Surwandono Surwandono*)

New enemies, old strategies: Barack Obama's foreign policy from the perspective of the two presidencies thesis (*José Francelino Galdino Neto and Marcos Aurélio Guedes de Oliveira*)

Different global contexts of the Confucius Institute: a systematic literature review (*Ademir Macedo Nascimento and Kerou Xu*)

The governments of Mauricio Macri and Jair Bolsonaro: ideology, pragmatism and foreign policy (*André Coelho, Mariano Treacy and Beatriz de Mello*)

Review of the book "O Pensamento Autoritário Brasileiro e a Crise Mundial", by Paulo Fagundes Visentini (*José Miguel Quedi Martins*)

Volume 12, Número 23 (Jan./Jun. 2023)

Editor's Note

Latin America and the international scene: changes, dilemmas and challenges:

The Consolidation of the Brazilian Space Program: Changes and Challenges in the Third Space Age (*Marco Aurélio Chaves Cepik, Jaíne Garcia de Souza and Vanessa Redel Dal-Berto*)

The Crossroads between Actors, Norms, Practices and Institutions: mass migration from Venezuela in South America (*Sérgio Luiz Cruz Aguilar*)

MERCOSUR and post-COVID 19 exit strategies in terms of sustainable development: renewable energies and climate change (*Amalia Margarita Stuhldreher and Virginia Morales Olmos*)

Latin America and China's Belt and Road Initiative: Challenges and proposals from a Latin American perspective (*Victor Ramiro Fernandez, Juliana Gonzalez Jauregui and Gabriel Esteban Merino*)

Framing conditionality of foreign aid: a critical approach to international cooperation processes (*María Eugenia Vega and Oscar Parra*)

Articles:

When the Earth is not enough: the role of Outer Space in China's Grand Strategy (*Paulo Afonso Brardo Duarte, Neslihan Topcu and Daniel Santos*)

Unavoidable Clashes: Exploring the Implications of a China-Russia Alliance on Global Geopolitics (*Sanjar Yakhshilikov*)

The blind spot of the Islamic Emirate of Afghanistan relation with India: The second reign since August 2021 (*Mohammad Khalid Khawrin*)

The Belt and Road Initiative and the fate of Presidential mega infrastructures in Africa (*Amabilly Bonacina and Mamoudou Gazibo*)

A Tale of Two Jihads: Unraveling the Atrocities of the Islamic State in the Greater Sahara (ISGS) and Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM) in the Sahel (*Frederick Appiah Afriyie*)

NERINT Strategic analysis: The Brazilian challenge of reactivating Unasur and strengthening Mercosur (*Leonardo Granato*)

Volume 11, Número 22 (Jul./Dez. 2022)

Editor's Note

The Putin Doctrine: What is It? The Russian Strategic Issue and the Enlarged National Security (José Alexandre Altahyde Hage)

Political Analysis of the Purchase and Technology Transfer Process for Gripen Fighters (Francisco Pôrto Júnior e Marco Antônio Alves)

The East Mediterranean Gas Forum: Convergence of regional and energy security concerns (Stefy Joseph e Aneetta Thomas Peedikayi)

United States Foreign Policy towards Jordan from the Political and Security Dimensions from 1990 to 2017 (Ala Alkhawaldeh e Ayman Hayajneh)

The Foreign Policy of Post-revolutionary Iran: Expediency at the Crossroad of Supra-Nationalism and Sovereignty (Hamoon Khelghat-Doost)

The Belt and Road Initiative: Dynamics for Latin America and the Caribbean region (Anurag Tripathi, Abhishek R.L. e Arun Teja)

Maritime Diplomacy in the Indian Ocean: A Way Forward for Pakistan (Zaeem Hassan Mehmood e Ramla Khan)

Toward an Effective Asean Mutual Legal Assistance in Combating Non-Traditional Security Threats in the Southeast Asia Region (Syafrialdi Syafrinaldi, Rendi Prayuda and Syafri Harto)

Volume 11, Número 21 (Jan./Jun. 2022)

Editor's Note

The Systemic Cycles of Accumulation in the Work of Giovanni Arrighi: The 2008 Crisis, the End of US Hegemony and the Role of China (Analúcia Danilevicz Pereira and Igor Estima Sardo)

US Power and the Multinational Tech Companies of the Digital Era: An Analysis of the Obama and Trump Governments Oligopolization (2009-2021) (Cristina Soreanu Pecequilo and Francisco Luiz Marzinotto Jr.)

China's Contribution to the Stabilization of 'Democratic' Afghanistan (Lukasz Jureńczyk)

The Sultanate of Oman's Foreign Policy Towards the Yemeni Crisis: Pillars and Limitations (Khamis bin Ali Al-Sunaidi and Sahar Tarawneh)

Maritime Security in the Indo-Pacific Region: A View from the Geostrategic Position of the Malacca Strait (Nguyen Tuan Binh, Tran Xuan Hiep and Tran Hoang Long)

The European Community's Contradictory External Behaviour: The Promotion of Integration in Latin America in the Late 1980s (Mayte Anaís Dongo Sueiro)

Fault Lines in Civilizations and Right-Wing Extremism: Germany's Experiment with Domestic Responsibility Vs. International Obligation (Stefy Joseph and Rhea Anthony)

Mozambique: A Comparative Study of the Foreign Policy of the Samora Machel and Joaquim Chissano Governments (Ercílio Neves Brandão Langa)

NERINT STRATEGIC ANALYSIS (2021/2) (various authors)

Volume 10, Número 20 (Jul./Dez. 2021)

Editor's Note

AUSTRAL: 10 Years of South-South Cooperation (Paulo Fagundes Visentini and Guilherme Thudium)

The Sino-Russian Geopolitics in Eurasia and China-USA Disputes: Asia-Pacific-Greater

Eurasia vs Indo-Pacific (*Marcos Cordeiro Pires and Lucas Gualberto do Nascimento*)
China and Russia: The Naval Projection of Land Powers (*Paulo Fagundes Visentini*)
Revitalization of Maritime Silk Road Based on the Security Implications and Cooperation
(Hélio Henkin, Rafael Pentiado Poerschke and Ricardo Dias da Silva)
The Dynamics of the Succession of Currencies in the 21st Century – A Case of Chinese Financial Leadership? (*Gustavo de Moraes and Leonardo Giacomini*)
The Enduring Relevance of Naval Power: Defence, Security and Power Projection at Sea in Changing Strategic Environments (*Samuel Oyewole and Abiodun Duyile*)
Prioritization of Multilateral Agreements on Export Control of Defense Products and Sensitive Technologies by Hierarchical Analysis Process (*Luiz Octavio Gaviao, Luciano Dias Dutra and Sergio Kostin*)
Defense Expenditure and Strategic Capabilities: Dissimilarities Among South American Countries (*Angela Nogueira Neves and Tássio Franchi*)
Globalization and the Changing Concept of NATO (*Umair Pervez Khan and Kashaf Sohail*)
Failed Strategy? The Legacy of Barack Obama's Presidency in The Middle East and North Africa (*Magdalena Lewicka and Michal Dahl*)
Security Studies in International Relations: Evolution, Approaches and Contemporary Challenges (*Ali Muhammad and Sugeng Riyanto*)
Regional Implementation of the United Nations Global Counter Terrorism Strategy in West Africa: Issues And Challenges (*Enoch Ndem Okon and Dodeye Uduak Williams*)
New Dawn or Eternal Twilight? (*Vladimir Shubin*)
NERINT STRATEGIC ANALYSIS (2021/2) (*various authors*)