

# SÉCULO XXI

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ESPM

V. 15, Nº1, Jan-Jun 2024



RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS **ESPM**

ISSN: 2236-871X

## **APRESENTAÇÃO**

É com grande satisfação que apresentamos o volume 15, número 1, da Revista Século XXI, composto por oito artigos de diferentes origens nacionais, institucionais e perspectivas temáticas. Além das transformações e mudanças pelas quais o Sistema Internacional tem passado nos últimos anos, que vão além dos desdobramentos das guerras na Ucrânia e na Faixa de Gaza, a nossa revista também está passando por uma reestruturação, iniciada com a retomada das publicações periódicas e semestrais há dois anos.

Depois de treze anos de ininterrupta dedicação, a Professora Ana Regina Falkembach Simão deixa a editoria da Século XXI e passa a integrar o conselho editorial da revista, o qual também será reformulado a partir de 2025. Os professores Roberto Rodolfo Georg Uebel e Fábio Pesavento assumem, respectivamente, como editores-chefe e assistente da revista, que será vinculada ao curso de Relações Internacionais da ESPM de São Paulo a partir de janeiro de 2025. Portanto, os dois números do volume 15 da revista serão editados em Porto Alegre e São Paulo, neste período de transição.

A revista segue em seu compromisso de se tornar referência entre os periódicos de Relações Internacionais no Brasil e na América Latina, além de manter a sua publicação periódica semestralmente, com artigos em português, inglês e espanhol, consolidando, assim, o seu processo de internacionalização. Neste número, além dos artigos submetidos por autores de diferentes regiões do Brasil, contamos também com contribuições de autores dos Estados Unidos, México, Azerbaijão e Itália.

Desejamos a todos uma excelente leitura e reflexão crítica sobre os temas aqui abordados!

***Roberto Rodolfo Georg Uebel***

Editor-Chefe da Século XXI

São Paulo, 28 de agosto de 2024.

# **FILOSOFIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A TEORIA FLUSSERIANA E UMA POSSÍVEL TRANSIÇÃO NA MATRIZ ENERGÉTICA GLOBAL**

*Aimara Coberio Terena de Aguiar*<sup>1</sup>

ISAPE

## **Resumo**

Pode-se afirmar que um dos principais debates presentes nas Relações Internacionais, nos anos de 2022 e 2023, é caracterizado por questões relacionadas ao fornecimento de energia elétrica. Isto posto, o presente artigo, tem como problemática o questionamento da viabilidade de uma transição na matriz energética global em um período marcado pelo enfraquecimento das instituições internacionais. Para efetuar tal pesquisa, é feita uma revisão bibliográfica e explanatória, que usa a filosofia *flusseriana* como instrumento de análise do contexto atual. E conclui-se que, a transição energética seja menos provável de ocorrer, principalmente ao terem sido elaboradas instituições que usem de critérios baseados na escrita, e não na nova organização da cultura, que exige novos critérios e estruturas institucionais.

*Palavras-chave:* Escrita, Imagens Técnicas, Organização da Cultura, Vilém Flusser, Transição Energética Global.

## ***PHILOSOPHY AND INTERNATIONAL RELATIONS: THE FLUSSERIAN THEORY AND A POTENTIAL TRANSITION IN THE GLOBAL ENERGY MATRIX***

## **Abstract**

It can be said that one of the main debates present in International Relations, in the years 2022 and 2023, is characterized by issues related to the supply of electricity. That said, this article has as its problematic the questioning of the viability of a transition in the global energy matrix in a period marked by the weakening of international institutions. To carry out such research, a bibliographical and explanatory review is carried out, which uses Flusserian philosophy as an instrument of analysis of the current context. And it is concluded that the energy transition is less likely to occur, especially when institutions have been developed that use criteria based on writing, and not on the new organization of culture, which requires new criteria and institutional structures.

*Keywords:* Writing, Technical Images, Culture Organization, Vilém Flusser, Global Energy Transition.

---

<sup>1</sup> Pesquisadora Associada do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). E-mail: [aimaraterena@gmail.com](mailto:aimaraterena@gmail.com).

## 1. INTRODUÇÃO

Pode-se afirmar que um dos principais debates presentes nas Relações Internacionais, nos anos de 2022 e 2023, é caracterizado por questões relacionadas ao fornecimento de energia elétrica – discussões nas quais a Rússia e os Estados Unidos da América (EUA) têm se inserido como agentes de destaque (LEÃO, 2022; COOBAN, 2023) –, e também pela reorganização da cultura, a partir do fenômeno da substituição da escrita pelas imagens técnicas, uma filosofia discorrida por Vilém Flusser (1985; 2010). Isto posto, o presente artigo, tem como problemática o questionamento da viabilidade de uma transição na matriz energética global – um processo iniciado e inserido nas discussões de Relações Internacionais que precede a ocorrência da Guerra na Ucrânia – em um período marcado pelo enfraquecimento das instituições.

Assim como demonstrado pelo pedagogo, Mortimer Adler (1983), o proêmio desse artigo consiste em uma citação direta de Fahrenheit 451. Essa obra é uma distopia e será referenciada para ilustrar o ponto máximo em que uma sociedade pode chegar, estimulando questionamentos por parte do leitor do presente artigo, acerca do ambiente que o cerca.

“Você pergunta: quando tudo começou?...O fato é que não tivemos muito papel a desempenhar até a fotografia chegar à maioria. Depois veio o cinema, no início do século vinte. O rádio. A televisão. As coisas começaram a possuir *massa*. E porque tinham massa, ficaram mais simples. Antigamente, os livros atraíam algumas pessoas, aqui, ali, por toda a parte. Eles podiam se dar ao luxo de serem diferentes. O mundo era espaçoso. Entretanto, o mundo se encheu de olhos e cotovelos e bocas. A população duplicou, triplicou, quadruplicou. O cinema e o rádio, as revistas e os livros, tudo isso foi nivelado por baixo, está me acompanhando? Imagine o quadro. O homem do século dezanove com seus cavalos, cachorros, carroças, câmera lenta. Depois, no século vinte, acelere sua câmera. Livros abreviados. Condensações. Resumos. Tabloides. Tudo subordinado às gags, ao final emocionante. Clássicos reduzidos para se adaptarem a programas de rádio de quinze minutos, depois reduzidos novamente para uma coluna de livro de dois minutos de leitura, e por fim, encerrando-se num dicionário, num verbete de dez a doze linhas...A escolaridade é abreviada, a disciplina relaxada, as filosofias, as histórias e as línguas são abolidas, gramática e ortografia pouco a pouco negligenciadas, e por fim, quase totalmente ignoradas. A vida é imediata, o emprego é que conta, o prazer está por toda parte depois do trabalho. Por que aprender alguma coisa além de apertar botões, acionar interruptores, ajustar parafusos e porcas?” (BRADBURY, p.77-78, 2021).

A partir do proêmio do presente artigo, alguns elementos no que tange a ele devem ser desenvolvidos: I) consiste no fato de que a presente pesquisa é feita por

meio de uma revisão bibliográfica e explanatória, que usa a filosofia *flusseriana* como instrumento de análise do contexto atual; e II) apesar do marco temporal da presente produção não ser bem definido, pois ela fará uma breve descrição histórica do debate acerca da transição energética, ela dispõe de um foco maior no período entre 2017 e 2023. O ano de 2017 consiste em um ano chave em relação ao debate acerca da geopolítica da energia, e em 2023, o corrente ano – no qual a Guerra da Ucrânia se mantém viva, a Venezuela insere um debate acerca da anexação da Guiana Francesa e foram iniciadas as ofensivas em Gaza, a partir do ataque do Hamas no dia 07 de outubro, eventos que evidenciam o enfraquecimento institucional internacional.

Este trabalho é dividido em três tópicos, além da introdução e das considerações finais. A primeira parte do artigo foca em apresentar a inserção histórica do debate sobre a transição energética na agenda internacional; seus principais pontos; e elementos de discussão inerentes ao fenômeno. Já o segundo tópico, insere a filosofia de Vilém Flusser, desenvolvendo os principais pontos das obras e os introduzindo em meio ao debate do presente artigo. Por fim, a terceira parte, consiste no cerne da produção, unindo o conteúdo dos dois tópicos anteriores, ao analisar o contexto marcado pela possibilidade da ocorrência de uma transição energética, por meio dos conceitos e paradigmas apresentados por Vilém Flusser, em *A Escrita* (1985) e em *Filosofia da Caixa Preta* (2010).

## **2. UMA POSSÍVEL TRANSIÇÃO ENERGÉTICA GLOBAL**

“Por que estamos discutindo política energética?”. Esta é a pergunta que David John Cameron Mackay, um engenheiro e professor britânico da Universidade de Cambridge, faz para introduzir suas discussões, na sua principal produção chamada, *Sustainable Energy: without the hot air* de 2009. O objetivo do seu livro, segundo ele, descreve no prefácio da obra em si, não é o de gerar riqueza, e sim discutir sobre energia sustentável, afinal, ela é um assunto relevante, logo, o autor estabelece três fatores que justificam a centralidade do debate sobre a política energética – que são os mesmos para que a presente produção fosse feita –, ele define três elementos centrais.

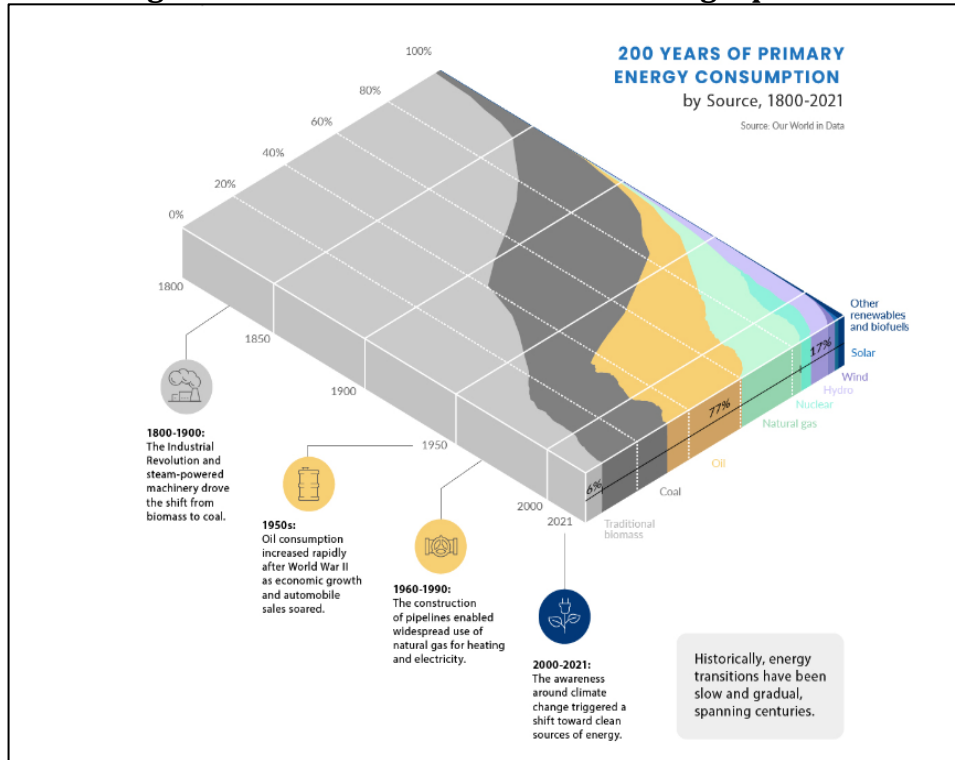
O primeiro refere-se ao fato de que os combustíveis fósseis são fontes de energia finitas, uma discussão feita também por um brasileiro, Igor Fuser (2013). O

segundo, refere-se à existência de interesse no que tange as questões, principalmente a garantia do fornecimento de energia; e o terceiro, foca no fato de que o uso dos combustíveis fósseis será responsável por mudanças no clima global. Isto é:

[...] As alterações climáticas são atribuídas a várias atividades humanas, mas o maior contribuinte para as alterações climáticas é o aumento do efeito de estufa produzido pelo dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). A maior parte das emissões de dióxido de carbono vem da queima de combustíveis fósseis. E a principal razão pela qual queimamos combustíveis fósseis é para energia. Portanto, para corrigir as mudanças climáticas, precisamos resolver uma nova maneira de obter energia. O problema climático é sobretudo um problema energético. (MACKAY, p. 5, 2009, tradução própria).

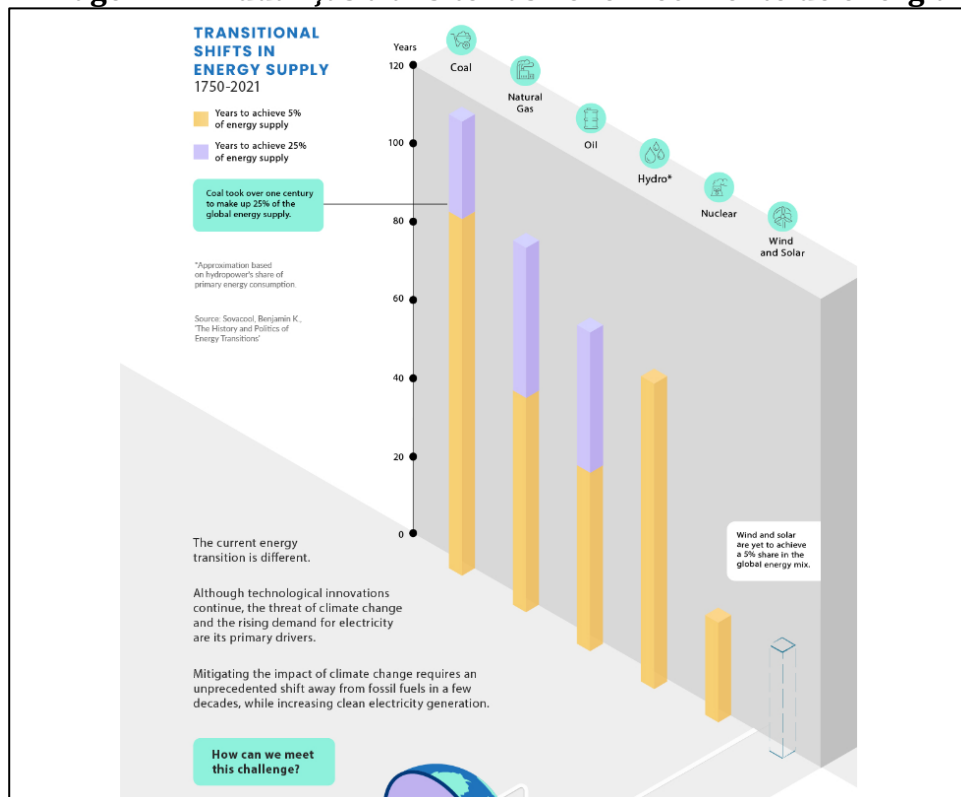
A partir da exposição e justificativa da relevância do debate sobre as questões energéticas, pode-se iniciar a discussão da existência de uma possível transição energética. As imagens expostas a seguir foram escolhidas para iniciar o primeiro tópico deste trabalho, pois elas ilustram como as alterações energéticas ocorreram ao longo do tempo, por meio da demonstração das mudanças em relação a matriz energética global e do principal elemento combustível utilizado – todas as transições energéticas foram demoradas, todavia, as consequências advindas dessas mudanças foram consideráveis (BHUTADA, 2023; USHER, 2019).

### Imagem 1 – 200 anos de consumo de energia primária



Fonte: BHUTADA, 2023.

### Imagem 2 – Mudanças transitórias no fornecimento de energia



Fonte: BHUTADA, 2023.

A possível transição do predomínio do uso de fontes de energia renováveis em detrimento dos combustíveis fósseis pode ser responsável por alterações significativas na indústria energética em âmbito global e por mudanças de alta escala nos âmbitos diversos. Isto se dá, principalmente, ao mudar o quanto é investido nesse setor; a disponibilidade de empregos; a qualidade de vida dos indivíduos e renda per capita, o que modificará áreas, como por exemplo, a dos empregos, das empresas, dos governos, dos países e das instituições (USHER, 2019).

A possibilidade do aumento da adesão das fontes de energia renovável, representaria uma ruptura nas relações energéticas e geopolíticas entre os países no âmbito global, pois as distribuições geográficas dos recursos essenciais para gerar energia de maneira renovável é distinta daquela baseada em combustíveis fósseis. Isto é, as fontes renováveis de energia estão disponíveis em grandes quantidades ou são infinitas e a geração de energia por meio delas é, ao contrário dos combustíveis fósseis, descentralizada e de distribuição predominantemente elétrica, estabelecendo que seja essencial a existência de gerencias rigorosas (SCHOLTEN, 2018).

Os elementos geográficos e técnicos inerentes as estruturas das fontes renováveis de energia podem ser responsáveis pelo surgimento de novas perspectivas no que tange as relações estatais na área da energia. Isso ocorrerá, segundo Scholten (2018), devido a três fatores: a maior presença de oligopólios a partir da elevada disposição das fontes de energia para transformar recursos naturais em energia elétrica de maneira renovável, estimulando assim a competição dentro desse mercado; a descentralização da geração de energia, estimulando assim a criação de novas estruturas de comércio e a inserção de novos atores e recursos centrais; e o último fator, foca na possível existência de uma disputa por recursos, informações e tecnologias essenciais no processo da geração de energia de maneira renovável.

A partir disso, os autores Vakulichuk, Overlad e Scholten (2020) afirmaram na sua produção chamada *Renewable energy and geopolitics: a review*, que o tema da geopolítica da energia surgiu no ano de 1950 e abrangia questões internacionais que focavam no petróleo e seus recursos, destaque que se manteve até 2018, quando os assuntos no que tange ao petróleo e gás ainda detinham total destaque em relação a outras fontes energéticas no âmbito internacional. O debate sobre o uso de fontes



de energia renovável foi iniciado nos Estados Unidos em 1972 ao discorrer acerca da centralidade da energia dos EUA na redução da vulnerabilidade do país no âmbito energético, mas apesar disso, essas questões ainda eram abordadas de maneira tímida.

Após os anos 2000, os debates relacionados às fontes de energia renováveis tornaram-se presentes em outras localidades, como no norte da Europa, principalmente a partir dos investimentos em pesquisas por parte dos Ministérios das Relações Exteriores de países como Finlândia, Alemanha, Noruega e Holanda. Essa iniciativa se expandiu para outros países, como a Espanha, por exemplo, que chegou a elaborar relatórios sobre o tema. Ademais, em 2018 a Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA), juntamente com os Ministérios das Relações Exteriores da Alemanha e da Noruega formaram uma Comissão Global sobre a Geopolítica da Transformação, uma iniciativa iniciada no ano de 2016 e 2017 (O'SULLIVAN *et al*, 2017; IRENA, 2019 ambos *apud* VAKULICHUK; OVERLAND; SCHOLTEN, 2020).

Nos últimos anos, tem ocorrido um crescimento no uso das fontes de energia renováveis e das discussões acerca de possíveis mudanças na geopolítica global já existente, principalmente no que tange a posição dos países no sistema internacionais. Segundo Overland (2018), apesar do possível destaque para as fontes renováveis de energia em relação aos combustíveis fósseis serem responsáveis pela inserção de novos debates na agenda internacional, ela tem disposto de novas questões ou até dúvidas semelhantes às dos combustíveis fósseis, como conflitos por recursos, questões relativas à infraestrutura, transporte, fornecimento e distribuição de energia elétrica.

Para delimitar essa nova possível geopolítica das fontes de energia renováveis, é fundamental discorrer sobre os elementos que podem gerar controvérsias no tocante as características da mesma. O primeiro fator concerne se as novas estruturas gerariam mais ou menos conflitos em comparação aos que ocorrem na geopolítica centrada nos combustíveis fósseis. O segundo discorre acerca do aumento ou diminuição da interdependência entre as nações, pois o comércio energético seria reduzido. O terceiro, foca nas disputas pelos metais e minerais essenciais presentes nas estruturas tecnológicas para gerar energia de maneira renovável, cuja demanda por tais metais essenciais aumentaria – esse

elemento encontra-se na terceira imagem técnica presente neste trabalho, onde a China se insere como um agente de destaque (OVERLAND, 2018; VAKULICHUK; OVERLAND; SCHOLTEN, 2020).

Anteriormente foram citados três fatores a ser considerados no processo de compreensão do fenômeno da transição energética, além deles, existem mais elementos que permeiam esse contexto, contudo, o foco deles é nos petroestados e em *commodities*, questões que não cabem ser debatidas aqui, afinal não são o foco dessa análise. Contudo, a possível transição energética define alterações na divisão de poder e nas capacidades geopolíticas, onde investimentos em novas tecnologias e em estruturas para converter energia de maneira renovável tornam-se centrais e responsáveis pelo surgimento de novos polos de poder e/ou de uma nova ordem mundial.

A partir dessa delimitação, autores como Vakulichuk, Overland e Scholten (2020) e Bosman e Scholten (2015) definiram a possibilidade de existirem três cenários viáveis a partir desse contexto. O primeiro deles é denominado de *continental*, que se refere a uma estrutura em que os países focam na eficiência energética, logo, os países elaboram um sistema criado a partir das importações e exportações de energia e uma geração energética centralizada que será responsável pela distribuição de energia elétrica por meio de transportes e/ou redes. Sendo assim, esse cenário estimularia uma maior conectividade elétrica entre os países, pois aqueles que dispõem de maiores vantagens comparativas no que tange a conversão energética de maneira renovável seriam encarregados da geração de energia e o restante que escolhem a compra de energia, o fazem, pois a geração da mesma no âmbito interno é custosa.

O segundo possível cenário é chamado de *nacional*, e as nações e comunidades seriam energeticamente autossuficientes de maneira renovável. Isto é, o processo da conversão energética ocorre no interior de cada Estado-nação e tanto a geração e o consumo de energia é descentralizado, estabelecendo assim que a geopolítica energética se torne inexistente, afinal cada país será responsável pela geração da sua própria energia elétrica, e que disputas por tecnologia e o controle intelectual e debates acerca da importação e exportação de energia deixem de ocorrer. Segundo os autores, as escolhas de cada país seria, nesse contexto, em qual meio renovável seria utilizado para gerar energia – eólico ou solar –, se esse

processo seria em grande escala ou de maneira individual e se existiria uma rede energética regional ou somente interna (BOSMAN; SCHOLTEN, 2015; VAKULICHUK; OVERLAND; SCHOLTEN, 2020).

O terceiro cenário, que era identificado pelos autores como o mais provável, é denominado de *misto*. Esse terceiro caminho estipula que a esfera doméstica terá a possibilidade de compra e venda de energia através das fronteiras a partir da presença ou ausência de vantagens comparativas na área de energia. Logo, nesse contexto tem-se um comércio de energia quando o país converte quantidades maiores de energia em relação ao que ele consome internamente e outros não conseguem suprir à quantidade de energia necessária no campo interno. Ademais, no plano continental, os países dispõem da escolha de investir internamente para gerar um desenvolvimento da sua capacidade energética – o que diminuiria sua dependência energética. No cenário misto as preocupações geopolíticas ainda estariam presentes, por conta da presença de debates sobre os métodos de conversão e as tecnologias disponíveis para isso, e acerca da distribuição de poder entre os países e as relações entre autossuficiência e abastecimento de energia interna (BOSMAN; SCHOLTEN, 2015; VAKULICHUK; OVERLAND; SCHOLTEN, 2020).

### **3. FLUSSER: A ESCRITA, A REORGANIZAÇÃO DA CULTURA E A FILOSOFIA DA CAIXA PRETA**

Como foi descrito anteriormente, o contexto histórico evidenciava a possibilidade do desenrolar de uma transição energética, que modificaria as relações de poder entre os países, a geopolítica energética global e todos os cenários possíveis para o futuro abrangeriam sistemas bem-organizados e institucionalizados. Todavia, mudanças no que tange a organização da cultura relativizaram o sistema baseado em instituições e estabeleceram que a transição energética se torne menos provável de ocorrer. Mas qual a relação disso com a reorganização da cultura? É essa pergunta que esse tópico visa responder.

Parece não haver quase ou absolutamente nenhum futuro para a escrita, no sentido de sequência de letras e de outros sinais gráficos. Hoje em dia, há códigos que transmitem melhor a informação do que o dos sinais gráficos. O que até então foi escrito pode ser mais bem transportado por fitas cassetes, discos filmes, fitas de vídeo, discos de vídeo (CD-ROM) ou disquetes...As informações codificadas nesses moldes são mais fáceis de

serem produzidas, transportadas, recebidas e arquivadas do que em textos escritos. (FLUSSER, p. 13, 2010).

É a partir dessa citação que Flusser (2010) inicia toda a sua discussão acerca da substituição da escrita por outros e novos códigos. De acordo com o autor, os códigos escritos estão sendo esquecidos, da mesma forma que ocorreu com os hieróglifos do Egito e aos idiomas indígenas – ou imagens tradicionais, como aquelas apresentadas na obra cinematográfica, *A Caverna dos Sonhos Esquecidos* de Herzog – essa produção expõe, em 3D, as pinturas rupestres hominídeas (HARARI, 2015; HERZOG, 2010).

Para compreender esse processo, é relevante, a priori, ilustrar no que a escrita se difere dos elementos que foram se perdendo, como a pintura, ou do ato de digitar, um elemento futuro, presente posteriormente na era da informática. Ademais, vale discorrer sobre como a escrita se inseriu como um elemento organizador da cultura e tem sido substituída por outros, até chegar, mais tarde, até as imagens técnicas (FLUSSER, 1985; 2010).

Segundo Flusser, o escrever pode ser definido como a organização de sinais gráficos em linhas, e ele é “correto” ao consistir em um gesto que alinha e ordena sinais gráficos, que podem ser definidos como, seja de maneira direta ou indireta, sinais para os pensamentos (p.18, 2010). Isto posto, o ato de escrever consiste em um gesto que guia e organiza o pensamento, afinal, quem irá escrever necessita, primeiramente, refletir, e os sinais gráficos podem ser compreendidos como as aspas usadas na palavra correto no começo do presente parágrafo – escreve-se para ordenar os pensamentos e colocá-los em uma ordem correta.

Quando os indivíduos escrevem, eles alinham seus pensamentos, que sem serem estruturados, são denominados, para Flusser (2010), de “pensamento mítico, nos quais os sinais gráficos alteram tais pensamentos, inicialmente circulares – isso representa a ausência de causalidade eficiente ou consequência –, em “um pensar alinhado linearmente” (p.19). Isto é, a escrita e seus sinais gráficos organizam o pensamento de maneira linear e proporcionam uma reflexão no interior daquele que escreve e pensa para escrever – o pensar e o ser tornam-se possíveis a partir dela.

Todavia:

“...as linhas daquilo que está escrito não orientam os pensamentos, apenas em sequência, elas orientam esses pensamentos também em

direção ao receptor. Elas ultrapassam seu ponto final ao encontro do leitor. O motivo que está por trás do escrever não é apenas orientar pensamentos, mas também dirigir-se a um outro. Apenas quando uma obra escrita encontra o outro, o leitor, ela alcança sua intenção secreta. Escrever não é apenas um gesto reflexivo, que se volta para o interior, é também um gesto (político) expressivo, que se volta para o exterior” (FLUSSER, p. 20, 2010).

Ou seja, quem escreve suscita algo no âmbito interno do seu “eu” e no âmbito externo a si. Em consonância com o que foi dito anteriormente, a escrita fez-se “o código que suporta e transmite a cultura ocidental” e ainda a “...escrita, essa sequência de sinais em forma de linhas” estabelecem que seja realizável a consciência histórica. Ao escrever, os humanos conseguem pensar linearmente, logicamente, criticar, calcular, elaborar conhecimento científico, filosofar e, em paralelo, agir (FLUSSER, 2010).

Antes da inserção da escrita alfabético fonética, em conformidade com Flusser (2010), os indivíduos deslocavam-se de maneira circular, entretanto e por meio da escrita, principalmente a partir de grandes linhas, torna-se possível pensar e atuar. “O gesto de escrever evidencia a consciência histórica, que se deixa fortalecer e aprofundar por meio de uma escrita contínua, e o escrever, por sua vez, torna-se mais forte e mais denso... Essa é a dinâmica da História” (FLUSSER, p. 21, 2010).

Assim sendo, a história só existe a partir da adoção da escrita, afinal, a escrita não somente registrou os eventos, mas também, anteriormente, quando ocorriam fatos, os mesmos não eram percebidos e nem observados como acontecimentos ou processos – algo que somente o advento da escrita permitiu. O período pré-histórico não podia ser percebido por aqueles que se encontravam nele, pois os mesmos não dispunham de consciência que tornasse possível a percepção dos eventos e fatos – o pensamento articulado com a consciência surge a partir da escrita, porque cria-se uma linha do tempo, onde os eventos ocorrem de maneira linear e podendo dispor de uma causalidade entre eles (FLUSSER, 2010).

O pensamento pré-histórico, que antes dispunha de um pensamento baseado em um círculo mágico é transformado em um pensamento guiado por meio de linhas. O ato de escrever equivale em uma “transcodificação do pensamento, de uma tradução do código de superfície bidimensional das imagens para o código dimensional das linhas, do compacto e confuso código das imagens para o claro e distinto código da escrita, das representações por imagens para os conceitos, das

cenas para os processos, de contextos para os textos” – as imagens que o autor se refere são as tradicionais. Ao escrever, aquele que escreve destrói as imagens tradicionais e as torna transparentes, isto é, quanto “mais o escrever se desenvolve, mais profundamente o estilete usado para escrever penetra os fundamentos das representações armazenadas em nossa memória para dilacerá-los, para “descrevê-los”, para “explicá-los”, para codificá-los em conceitos.” (FLUSSER, p. 31-32, 2010).

O indivíduo que escreve é um alinhador de sinais, pois ele estabelece uma *sobrescrição*. Para definir o que significa *sobrescrever* é relevante que se defina o que é *inscrever*. Segundo Flusser (p. 35-36, 2010) “ao inscrever, usa-se um estilete; ao sobrescrever, um pincel (ou algo mais novo que um pincel) ...O estilete é uma ferramenta mais primitiva do que o pincel. Por outro lado, usar o pincel é mais confortável do que usar o estilete. O estilete é estruturalmente mais fácil e funcionalmente mais complicado do que o pincel. Trata-se de uma característica do progresso: tudo torna-se estruturalmente mais complexo, para funcionalmente tornar-se mais fácil (um outro indício de que, primeiro, gravou-se e depois, sobrescreveu-se).”.

A escrita na cultura Ocidental e na cultura Romana, ao contrário daquela situada na Mesopotâmia que usa o estilete – cujo objetivo é perenizar para gerações futuras, transformando assim suas produções em monumentos – tem o objetivo de comunicar e transmitir, optando assim pelo pincel. A escrita alfabética fonética, pinta ao invés de estiletear, pois ela escreve mais e com uma maior facilidade. Depois dos inúmeros instrumentos para escrever, como uma pena ou o pincel, surgiram instrumentos que escreviam muito mais rapidamente, como a máquina esferográfica, a máquina de escrever, o Word. Enquanto as inscrições levam tempo e cautela para serem produzidas, as sobrescrições são “escritas fugazes aplicadas em superfícies, cuja finalidade é ensinar uma mensagem ao leitor. São documentos... As inscrições são monumentais, as sobrescrições são documentais.” (FLUSSER, p.36-37, 2010).

As ferramentas que sucederam as penas e os pinceis focam em aplicar tinta preta sobre superfícies brancas. O fenômeno do sobrescrever acelerou o progresso, estabelecendo assim que a consciência histórica possuísse um sentido:

Como se começa a comprovar atualmente, o sobreescrever ininterrupto, o progresso ininterrupto e cada vez mais veloz é devido aos aparelhos.... Os aparelhos não têm freios existenciais: Eles não têm existência e não precisam parar para respirar. Consequentemente, podemos deixar o progresso, o pensamento e a ação histórica por conta dos aparelhos, eles fazem isso melhor. E nós podemos nos libertar de toda a história, apenas observá-la, abrir-nos para outras coisas (para a experiência concreta presente) ... Nós estamos prestes a deixar o sobreescrever (o próprio escrever) por conta dos aparelhos e nos concentrar em produzir e contemplar imagens. Os indivíduos encontram-se a ponto de se inserirem no “universo das imagens técnicas. (FLUSSER, p.41-42, 2010).

Em oposição a essa conjuntura e retomando a primeira citação direta presente neste tópico, o parágrafo que a precede e o próêmio do trabalho, a organização de sinais gráficos em linhas, ou ato de escrever, pode ser efetuada de maneira mecânica e automática, pois as máquinas são capazes de escrever mais rapidamente que os humanos e ainda diversificar os símbolos e sinais, gerando assim rapidez e variabilidade do ato de escrever. Outrossim, se insere a inteligência artificial, cujo objetivo é ordenar os sinais – escrevendo –, o que, seguindo o pressuposto de que a ação de escrever também orienta o ato de pensar, as máquinas que possuem inteligência artificial, não só escrevem pelos indivíduos, ao organizar os sinais gráficos, mas também pensam por eles (FLUSSER, 2010).

Outrossim, e visando demarcar mais adequadamente o processo do abandono da escrita para as imagens técnicas e discorrer mais claramente sobre esse processo, o artigo usa de outra produção de *Vilém Flusser*, originalmente de 1983, que se chama *Filosofia da Caixa Preta: Ensaios para uma futura filosofia da fotografia*. De acordo com Flusser (1985) ocorreram duas revoluções essenciais no âmbito cultural: a “... primeira, que ocorreu aproximadamente em meados do segundo milênio a C., pode ser captada sob o rótulo “invenção da escrita linear” e inaugura a História propriamente dita – processo que foi descrito detalhadamente anteriormente-; e a segunda, que ocorre no momento atual, e pode ser captada sob o rótulo “invenção das imagens técnicas” e inaugura um modo de ser ainda dificilmente definível.” (FLUSSER, p. 04, 1985).

As fotografias surgiram no século XIX e a invenção dessas imagens técnicas dispõem de uma considerável relevância histórica, semelhante à da escrita – um ponto que já foi discutido detalhadamente. Assim como os textos foram inventados em um período de crise das imagens e com o objetivo de extrapolar os riscos criados pela idolatria, as imagens técnicas foram inventadas em meio a um contexto

marcado por uma crise dos textos, com o intuito de questionar a *textolatria*. Eventos como a criação da imprensa e da inserção do ensino obrigatório foram responsáveis pela generalização da consciência histórica, pois quaisquer indivíduos que saiba ler e escrever são capazes de viver de maneira histórica – as obras baratas como livros, jornais e panfletos foram responsáveis pela dominância do pensamento conceitual barato. Esse processo estimulou a marginalização das imagens em locais como museus e exposições, e estabeleceu que elas abandonassem o dia a dia dos indivíduos – as produções científicas surgiram nesse mesmo período, todavia, elas não eram acessíveis a todos (FLUSSER, 1985).

Assim:

“...a cultura ocidental se dividiu em três ramos: a imaginação marginalizada pela sociedade, o pensamento conceitual hermético e o pensamento conceitual barato. Uma cultura assim dividida não pode sobreviver, a não ser que seja reunificada. A tarefa das imagens técnicas é estabelecer código geral para reunificar a cultura. Mais exatamente: o propósito das imagens técnicas era reintroduzir as imagens na vida cotidiana, tornar imagináveis os textos herméticos, e tornar visível a magia subliminar que se escondia nos textos baratos.” (FLUSSER, p. 12, 1985).

Isto é, as imagens técnicas, principalmente as fotografias, desempenhariam a função de um elemento comum entre o conhecimento científico, a experiência artística e a vida política, dispendo assim de verdade, beleza e bondade. Entretanto, essa rebelião por parte das imagens técnicas se direcionou para um ponto diferente, afinal “não tornam visível o conhecimento científico, mas o falseiam; não reintroduzem as imagens tradicionais, mas as substituem; não tornam visível a magia subliminar, mas a substituem por outra.” (FLUSSER, p. 12, 1985).

As imagens técnicas tornam-se biombo que mascaram a realidade e ainda se tornam, não só incapazes de unir os três grupos presentes na cultura. Os textos científicos, as imagens tradicionais e os textos baratos perdem seu sentido, pois as imagens técnicas constituem barragens entre elas e o conteúdo original dos três grupos, mantendo assim a separação deles e “escondendo” os conceitos e significados inerentes a eles anteriormente. A partir desse processo, as imagens técnicas passaram a ser responsáveis pela eternização de atos científicos, artísticos e políticos, o que estabelece que eles deixem de ser um ato histórico, para ser um ritual de magia (FLUSSER, 1985).



A partir disso, os aparelhos que produzem as imagens técnicas passam a controlar os indivíduos, e não os indivíduos que controlam o aparelho que produz as imagens técnicas. Ou seja, segundo Flusser (p.14, 1985) “...quando os instrumentos viraram máquinas, sua relação com o homem se inverteu... Antes os instrumentos funcionavam em função do homem; depois grande parte da humanidade passou a funcionar em função das máquinas.”.

O homem detém a capacidade antinatural de produzir informação, transmiti-las e guardá-las. Apesar de outros organismos vivos serem capazes de fazer o mesmo, os seres humanos são os únicos que podem produzir informação com o objetivo de se contrapor a entropia ao dispor da possibilidade de transmitir e armazenar, não só as informações que foram herdadas, mas também aprendidas, por meio de um conceito restritamente humano: a cultura. Esse seguimento ocorre por meio de duas etapas que compõem a comunicação: o diálogo e o discurso. No primeiro acontece uma manipulação de informações e no segundo essas informações que anteriormente foram guardadas são distribuídas (FLUSSER, 1985).

Os discursos possuem quatro estruturas fundamentais:

“I) os receptores cercam o emissor em forma de semicírculo, como no teatro; II) o emissor distribui a informação entre retransmissores, que a purificam de ruídos, para retransmiti-la a receptores, como no exército ou feudalismo; III) o emissor distribui a informação entre círculos dialógicos, que a inserem em sínteses de informação nova, como na ciência; VI) o emissor emite a informação rumo ao espaço vazio, para ser captada por quem nele se encontra, como na rádio. A todo método discursivo, corresponde determinada situação cultural: o primeiro método exige situação “responsável”; o segundo, “autoritária”; o terceiro, “progressista”; o quarto, “massificada”. A distribuição das fotografias se dá pelo quarto método discursivo.” (FLUSSER, p. 26, 1985).

Assim, as fotografias, assim como as imagens técnicas podem ser utilizadas como instrumentos de manipulação, a partir do estabelecimento de informações novas que podem ser direcionadas ao espaço vazio – não se sabe quem terá contato com ela e nem como os conceitos inerentes a ela serão processados. Tanto as fotografias quanto as imagens técnicas não possuem um valor comercial, e sim o valor dado para a informação transmitida por ela. As fotografias tornam-se as primeiras imagens técnicas que são capazes de tornar possível que os indivíduos possam possuir informações e não coisas, transformando assim os valores em elementos palpáveis em fotografias (FLUSSER, 1985).

Em síntese, Flusser afirma que:

“Certamente objetos carregam informações, e é o que lhes confere valores. Sapato e móvel são informações armazenadas. Mas em tais objetos, a informação está impregnada, não pode se descolar, apenas ser gasta. Na fotografia, a informação está na superfície e pode ser reproduzida em outras superfícies, tão pouco valorosas quanto as primeiras. A distribuição da fotografia ilustra, pois, a decadência do conceito propriedade. Não mais quem possui tem poder, mas sim quem programa informações e as distribui. Neo-imperialismo. Se determinado cartaz rasgar com o vento, nem por isso o poder da agência publicitária, programadora do cartaz, ficará diminuído.” (FLUSSER, p. 27, 1985).

Os indivíduos recebem as fotografias como se não fossem nada, mas são jogados sobre elas informações que criam entendimentos acerca da visão de mundo dos mesmos. Anteriormente, na história, os textos descreviam e contextualizavam as imagens, tornando tais imagens como instrumentos da história – caso fosse necessário, as imagens podiam ser removidas. Agora, porém, a partir da inserção das imagens técnicas, o que reestruturou a cultura, originalmente baseada na escrita, o texto torna-se dispensável e a imagem essencial – uma imagem diz mais que mil palavras (FLUSSER, 1985).

O indivíduo que desempenha a função de receptor se direciona ao artigo de jornal caso a fotografia presente neste texto o chame a atenção, e ele lê a reportagem com o único intuito de nomear a fotografia ali exposta e corroborar o que ele vê, mas sem almejar qualquer explicação sobre ela. Isso ocorre, pois, quem lê tal artigo não deseja saber quais são as causas e consequências do que ele vê e nem acredita que ele apresenta a realidade e sim que a fotografia é a própria realidade. O receptor da imagem, ao ver uma fotografia, acredita que o conflito ou evento presente nessa foto é igual ao conflito e o evento em si, ou seja, se ele for ao local do evento, ele verá o mesmo que a fotografia mostra – ele vê algo distante magicamente por meio da fotografia (FLUSSER, 1985).

A partir das fotografias é possível transpor o evento presente nela vai até a cada daquele que dispõe da fotografia. E a partir disso, “O vetor de significado se inverteu: o símbolo é o real e o significado é o pretexto.” (FLUSSER, p. 32, 1985). Esse cosmos dos símbolos, no qual o universo fotográfico ganha destaque, é o universo mágico da realidade: “Não adianta perguntar o que a fotografia da cena libanesa significa na realidade. Os olhos veem o que ela significa, o resto é metafísica de má qualidade. E assim a fotografia vai modelando seus receptores.” (FLUSSER, p. 32, 1985).

Em suma, não são os receptores que fazem das fotografias o que desejam, e sim as fotografias que manipulam os receptores em benefício do aparelho que produz a fotografia. Elas minimizam a consciência histórica e a capacidade crítica dos indivíduos, e criam uma estrutura mágica, chamada o universo das fotografias, que circula o âmbito social e vai programando as ações dos indivíduos.

#### **4. UMA TEORIA FLUSSERIANA PARA O “FIM” DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA**

A realidade atual foi formada a partir da escrita, todavia, tal estruturação foi colocada em xeque a partir da inserção das imagens técnicas como a nova ordenadora da cultura. Como foi evidenciado anteriormente, as imagens tradicionais eram dinâmicas e em movimento – como os desenhos dentro das cavernas –, e foram inscritas/decodificadas pela escrita, o que as matou e as transformaram em cadáveres de imagens e objetos que só possuem sentido a partir da escrita (FLUSSER, 1985; 2010).

Esse fenômeno cria uma *escritolatria* ou *textolatria*, ou seja, uma idolatria pela escrita, que passa a ser a nova organizadora da cultura, ao estabelecer a consciência histórica e o pensamento linear e casual – o filosofar, por exemplo, só é possível a partir dela. Contudo e em meio a esse processo, as imagens se rebelam em oposição a *escritolatria/textolatria*, abrindo espaço para que as imagens técnicas se insiram e criem uma nova idolatria, baseada nas imagens técnicas, que advém, principalmente a partir dos aparelhos que as produzem (FLUSSER, 1985; 2010; HARARI, 2015; HERZOG, 2010).

Em consonância com Flusser (1985;2010) e Vakulichuk, Overland, Scholten (2020) e Bosman e Scholten (2015), o fenômeno da transição energética, exige um elevado grau de institucionalização, seja na organização da geopolítica baseada nas fontes de energia renováveis ou em qualquer dos três possíveis cenários que eram definidos para o futuro. A presença de um sistema, seja ele continental, nacional ou misto, necessitaria de estruturas e instituições que regulassem a conectividade entre os países e auxiliassem na comercialização energética, seja esta por meio de instituições internacionais e/ou pelo direito internacional – a função de ambos é estabelecer uma maior previsibilidade das ações dos Estados e garantir que os pactos serão respeitados (KEOHANE; 1989; SHAW, 2010).

Todavia, essa estrutura institucionalizada dispunha de uma cultura baseada na escrita, e ao ocorrer essa reorganização da cultura, assim como foi descrito na presente pesquisa, o sistema cultural dos seres humanos abandona essa base da escrita, e reorganiza-se a partir das imagens técnicas. Tais imagens técnicas, ao tornarem-se o ponto focal na organização da cultura, delimitam que, ao não unirem os elementos distintos dentro da cultura e desempenharem o papel de um biombo que esconde a realidade e que condicionam as ações dos indivíduos, anulam a possibilidade da presença de uma organização a partir de instituições e/ou do direito internacional.

No Direito Internacional, quando um país assina um tratado, ele concorda com ele e não poderá posicionar-se de maneira contrária a ele. Entretanto, a fragmentação da cultura ocidental gera a decadência do ocidente, e o reordenamento de todos os critérios que podiam ser utilizados para gerar cooperação, fizeram com que esse sistema, antes previsível, torne-se menos estável, e exige que os critérios para avaliar a ordenação da cultura sejam repensados. Um evento que ilustra essa imprevisibilidade, o desmantelamento das instituições e a decadência do ocidente, consiste na Guerra da Ucrânia, onde a Rússia desrespeita a Carta da ONU ao infringir o princípio da não intervenção e os acordos de Minsk de 2015, que estabeleciam um cessar fogo na região da Ucrânia – ambos são elementos centrais no direito internacional (SHAW, 2010; USP, s/d).

A partir desse conflito, que evidência – assim como colocado por Flusser (1985; 2010) –, a reorganização da cultura por meio da centralidade das imagens técnicas –, que as instituições são desrespeitadas, cria-se um sistema baseado na desconfiança e estabelece a incerteza se outros países dispõem da possibilidade de fazer o mesmo que a Rússia. Outrossim, isso reduz a possibilidade da cooperação e do uso de instituições como um meio de prever os caminhos que serão escolhidos pelos países, diminuindo ainda mais a redução da ocorrência da transição energética e exigindo que as instituições existentes sejam reavaliadas a partir dessa nova organização da cultura.

Outro ponto que estimula uma desconfiança e fortalece a ideia de que as instituições estão enfraquecendo, diz respeito as ameaças russas do uso de armamentos nucleares. Isso ocorre, pois tanto a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), quanto o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), passam a ter

suas funções, capacidades, instituições e estruturas relativizadas – esse debate tem tido visões distintas no que tange a atuação do Brasil, tendo em vista que assim como a Índia, o Brasil nunca concordou completamente com o acordado no TNP, e ele tem intensificado sua comunicação para com a Rússia no que tange aos investimentos no âmbito nuclear (FINDLAY, 2012; GIELOW, 2023).

A AIEA, desde seu surgimento, defende que a tecnologia nuclear deve ser usada para fins pacíficos, que abrangem desde a produção de energia elétrica, até o auxílio no desenvolvimento. Dando ênfase a estrutura base e legal da AIEA, alguns fatores são essenciais para que isso exista, como, o seu Estatuto, as salvaguardas – um dos instrumentos mais importante usados pela AIEA para garantir o uso de tecnologias nucleares de maneira pacífica –, protocolos, acordos e as obrigações dos Estados membros dela para com o Tratado de Não Proliferação Nuclear (AIEAa; AIEAb, s/d).

O Tratado de Não Proliferação Nuclear, ou TNP, entrou em vigor no ano de 1970, contexto em que as expectativas para com o uso de armas nucleares eram altas. A partir do TNP, os países que não possuíam armamentos nucleares iriam abrir mão de tê-los, e os países que já possuíam não poderiam usá-los. Logo, o TNP é considerado como um ponto muito importante para o Regime Internacional de Armas Nucleares, na medida em que foca em garantir a não disseminação de armamentos e tecnologias para armas nucleares. Esse acordo é o mais aceito no que tange ao desarmamento e não proliferação nuclear (AIEA, 2015; SQUASSONI, 2005).

O retorno dos testes de armamento nucleares poderiam estimular que outros países iniciassem os mesmos ou passassem a almejar possuir tais armamentos, o que representaria um enfraquecimento de outros acordos internacionais, como o Tratado de Não-Proliferação Nuclear e de agências como a Agência Internacional de Energia Atômica, cujos objetivos permeiam acabar com a existência de qualquer corrida nuclear e armamentista e garantir que aqueles países que já possuíam armas nucleares, não a utilizariam, e aqueles que não tinham posse de tais armamentos, não tentariam tê-los (FINDLAY, 2012; MESMER, 2023).

Outrossim, outros dois eventos que ocorreram no ano de 2023 ilustram um enfraquecimento institucional global. O primeiro refere-se ao conflito entre Israel, o Hamas e outros grupos armados em Gaza, que foi iniciado como uma ofensiva em resposta a um ataque efetuado pelo Hamas no dia 07 de outubro de 2023. Esse

intenso conflito foi responsável, segundo o Ministério de Saúde de Gaza, pela morte de mais de 20 mil pessoas em meio ao território palestino desde o início do conflito. No final de outubro de 2023 a Assembleia Geral da ONU efetuou uma votação, onde uma parcela “esmagadora” dos membros votou por uma trégua humanitária entre Israel e o Hamas. Todavia, o embaixador de Israel na ONU questionou a legitimidade e o significado da mesma em meio ao conflito e afirmou que o país continuaria se defendendo – esse contexto entra-se em consonância com o que ocorreu na Guerra da Ucrânia, na medida em que Israel afirmou que a ONU é ilegítima, apesar de fazer parte da Assembleia Geral (THOMAS, 2023; BBC BRASIL, 2023). Ou seja, apesar de muitas nações, da ONU e do próprio Papa Francisco solicitarem o cessar-fogo, o governo de Israel tem “ignorado” os pedidos e o número de afetados pelo conflito.

E o segundo, diz respeito ao referendo efetuado pelo governo da Venezuela no dia 03 de dezembro de 2023 para anexar o território de Essequibo, que é requerido também pela Guiana Francesa. Enquanto o presidente da Venezuela, Nicolás Maduro efetuou o referendo e a população do país demonstrou apoio a criação do Estado de Guiana Esequiba como parte da Venezuela, a Guiana tem se oposto a essa reivindicação e chegou a solicitar que o referendo fosse proibido. Esse contexto estimulou que a Corte Internacional de Justiça ordenasse a nação venezuelana optasse por não questionar a geografia já existente, na qual o território disputado faz parte da Guiana, contudo, não solicitou que o referendo deixasse de ocorrer. Apesar disso, a Venezuela rejeitou qualquer interferência por parte da CIJ, mesmo que o tribunal tenha disponha de jurisdição no assunto, afinal ela não reconhece a corte e sim o Acordo de Genebra – base da corte –, que foi desconsiderado pela Venezuela (PAREDES, 2023; MÉDICOS SEM FRONTEIRAS, s/d). Assim como o TNP e a ONU, a CIJ é uma instituição de privilégio e que é respeitada pelas nações como a Corte que solucionaria as disputas entre países, mas foi desqualificada por parte do governo da Venezuela, definindo-a assim como irrelevante e gerando uma comoção, por parte de outros atores do Sistema Internacional, de que ocorra uma escalada do conflito.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em suma, o presente artigo objetivou discorrer acerca da possibilidade do fenômeno da transição energética, analisando esse contexto por meio da lente

*flusseriana*. Para isso, esse trabalho delimitou a transição energética, discorreu acerca do processo de reorganização da cultura exposto por Flusser (1985; 2010) e analisou o contexto criado pelo primeiro, a partir da filosofia *flusseriana*, desenvolvida no segundo.

Isto posto, pode-se concluir que a mudança na organização da cultura ilustrou uma decadência do ocidente, pois ela não unificou a cultura ocidental. Afinal, a priori, ela encontrava-se fragmentada, e ainda estabeleceu um biombo em frente à realidade, a escondendo.

Esses processos geraram uma ineficiência por parte das instituições, como o Direito Internacional, a AIEA, a ONU, e a CIJ, pois as mesmas ainda se encontravam ancoradas na escrita, ao invés das imagens técnicas, como é o caso do TNP – um tratado escrito e que é assinado pelas partes –; as salvaguardas, o próprio Estatuto da agência, a Carta da ONU e o Acordo de Genebra. O que, em síntese, estabelece uma menor probabilidade de a transição energética ocorrer, principalmente devido ao fato de os elementos-chaves das mesmas terem suas bases estruturadas a partir da escrita e do pensamento linear, o que contradiz na nova organização da cultura, que exige novos critérios e estruturas institucionais.

Além do mais, as instituições internacionais, como foi exposto, tem o objetivo de gerar a cooperação e aumentar a sombra do futuro. Logo, o enfraquecimento das mesmas estimularia um aumento das incertezas, diminuindo assim a chance de cooperação entre os países, um elemento crucial quando o foco é o fenômeno da transição energética mundial, pois as questões relacionadas ao fornecimento de energia elétrica, ao desenvolvimento dos países e a mudança climática, apesar de afetarem cada Estado de maneira distinta, impactam todos eles.

## Referências

ADLER, Mortimer. **How to Speak, How to Listen**. Touchstone, 1983.

AIEA. **Basics of IAEA Safeguards**. AIEAa, s/d .Disponível em:  
<<https://www.iaea.org/topics/basics-of-iaea-safeguards>> Acesso em:10 dez. de 2023.

AIEA. **Safeguards legal framework**. AIEAb, s/d .Disponível em:  
<<https://www.iaea.org/topics/safeguards-legal-framework>> Acesso em:10 dez. de 2023.

AIEA. **IAEA Safeguards: Serving Nuclear Non-Proliferation**. 2015. Disponível em:  
<[https://www.iaea.org/sites/default/files/safeguards\\_web\\_june\\_2015\\_1.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/safeguards_web_june_2015_1.pdf) >  
Acesso em:10 dez. de 2023.

BBC BRASIL. Os Argumentos de Israel para rejeitar resolução da ONU por trégua em Gaza, 2023. Disponível em:  
<<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cgl05z761y3o>>Acesso em:10 dez. de 2023.

BHUTADA, Govind. **Visualizing the Past and Future of Energy Transitions**. Visual Capitalist, 2023. Disponível em:  
<<https://www.visualcapitalist.com/sp/visualizing-the-past-and-future-of-energy-transitions/> > Acesso em:10 dez. de 2023.

BRADBURY, Ray. **Fahrenheit 451**. Biblioteca Azul, 2021.

BOSMAN, Daniel; SCHOLTEN, Rick. **The geopolitics of renewables: exploring the political implications of renewable energy systems**. Technological Forecasting & Social Change 103, ELSEVIER, 2015.

COOBAN, Anna. **EUA substitui Rússia como o principal fornecedor de petróleo bruto da Europa**. CNN Brasil, 2023. Disponível em:  
<<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/eua-substitui-russia-como-o-principal-fornecedor-de-petroleo-bruto-da-europa/> > Acesso em:10 dez. de 2023.

FINDLAY, Trevor. **Unleashing the Nuclear Watchdog: strengthening and reform of the IAEA**. Centre for International Governance Innovation, Ontario, 2012.

FUSER, Igor. **Energia e Relações Internacionais**. Saraiva, 2013.

FLUSSER, Vilém. **A Escrita: Há futuro para a escrita?** São Paulo, Annablume, 2010.

FLUSSER, Vilém. **Filosofia da Caixa Preta: Ensaios para uma futura filosofia da fotografia**. Editora Hucitec, São Paulo, 1985.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**. Harper. L&PM, 2015.



HERZOG, Werner. **A Caverna dos Sonhos Esquecidos**: uma obra prima da humanidade em 3D. Direção: Werner Herzog; Roteiro: Werner Herzog; Elenco: Werner Herzog. Documentário, Histórico, 90 minutos, Lançamento: 10 de setembro de 2010.

GIELOW, Igor. **Lula retoma agenda nuclear com a Rússia, ponto de atrito com os EUA**. Folha de São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/04/lula-retoma-agenda-nuclear-com-a-russia-ponto-de-atrito-com-os-eua.shtml>> Acesso em: 10 dez. de 2023.

KEOHANE, Robert. **International Institutions and State Power**: Essays in International Relations Theory. Boulder, Westview Press, 1989.

LEÃO, Rodrigo. **A guerra econômica e energética entre EUA e Rússia impactam o mundo inteiro**. Ineep, 2022. Disponível em: <<https://ineep.org.br/a-guerra-economica-e-energetica-entre-eua-e-russia-impactam-o-mundo-inteiro/>> Acesso em: 10 dez. de 2023.

MACKAY, David John Cameron. **Sustainable Energy**: without the hot air. UTI, Cambridge, Inglaterra, 2009.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. **Guia de fontes em Ajuda Humanitária**, s/d. Disponível em: <<https://guiadefontes.msf.org.br/termo/convencoes-de-genebra-de-1949-e-seus-protocolos/>> Acesso em: 10 dez. de 2023.

MESSMER, Marion. Análise: mais uma ameaça nuclear que você pode ter perdido em discurso de Putin. CNN Brasil, 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/analise-mais-uma-ameaca-nuclear-que-voce-pode-ter-perdido-em-discurso-de-putin/>> Acesso em: 10 dez. de 2023.

OVERLAD, Indra. **The geopolitics of renewable energy**: Debunking four emerging myths. Energy Research & Social Science, 46, ELSEVIER, 2018.

PAREDES, Norberto. **Essequibo**: venezuelanos apoiam proposta polêmica para anexar território disputado com Guiana. BBC News Mundo, 2023. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cv2zzr17lgmo>> Acesso em: 10 dez. de 2023.

SHAW, Malcolm, N. **Direito Internacional**. Martins Fontes, São Paulo, 2010.

SCHOLTEN, Daniel. **The geopolitics of renewables**. Springer International Publishing, v. 61, 2018.

SQUASSONI, Sharon. **NPT Compliance**: Issues and Views. CRS Report for Congress, 2005.

THOMAS, Merlyn. **20 mil mortos em Gaza**: o que número de vítimas revela sobre o conflito. BBC Brasil, BBC Verity, 2023. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/clmergn9gmro>> Acesso em: 10 dez.

de 2023.

USHER, Bruce. **Renewable energy**: a primer for the twenty-first century. Columbia University Press, Earth Institute Sustainability Primers, New York, 2019.

USP. **Professores de Direito Internacional analisam invasão da Rússia à Ucrânia**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, s/d. Disponível em: <<https://direito.usp.br/noticia/087bae601e57-professores-de-direito-internacional-analisam-invasao-da-russia-a-ucrania>> Acesso em: 10 dez. de 2023

VAKULICHUK, Roman; OVERLAD, Indra; SCHOLTEN, Daniel. Renewable energy and geopolitics: A review. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, 122, ELSEVIER, 2020.

Artigo recebido em: dezembro de 2023.

Artigo aprovado em: julho de 2024.

# REVISITANDO A ATUAÇÃO BRASILEIRA NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA ALCA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS CARDOSO E LULA

*Victor Carvalho da Costa*<sup>2</sup>

UFRGS

## Resumo

O presente trabalho busca realizar uma análise comparativa acerca do processo de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), com enfoque nos diferentes métodos de atuação entre os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula da Silva (Lula). O objetivo geral é entender o impacto de cada governo no processo de formação da ALCA, através da comparação dos modelos de relacionamento hemisférico. Sendo assim, o artigo inicia com a descrição do contexto histórico da ALCA no pós-Guerra Fria, seguindo com a descrição das Reuniões Ministeriais do período 1995-2004. Por fim, as variáveis MERCOSUL, Estados Unidos e a questão dos subsídios agrícolas são analisadas a partir da ótica dos governos FHC e Lula. A hipótese central advoga que o posicionamento mais moderado de FHC buscou obstruir as negociações, enquanto Lula investiu em uma posição mais vocal e efetiva nas negociações.

*Palavras-chave:* ALCA, Integração Regional, FHC, Lula, Política Externa.

## REVISITING THE BRAZILIAN ROLE IN THE FORMATION PROCESS OF THE FTAA: A COMPARISON BETWEEN THE CARDOSO AND LULA GOVERNMENTS

## Abstract

The present study aims to conduct a comparative analysis of the formation process of the Free Trade Area of the Americas (FTAA), focusing on the different approaches employed by the governments of Fernando Henrique Cardoso (FHC) and Lula da Silva (Lula). The overarching goal is to comprehend the impact of each administration on the FTAA formation process by comparing the hemispheric relationship models. Thus, the article begins with a description of the historical context of the FTAA in the post-Cold War era, followed by an account of the Ministerial Meetings from 1995 to 2004. Finally, the variables of MERCOSUR, the United States, and the issue of agricultural subsidies are analyzed. The central hypothesis contends that FHC's more moderate stance aimed to impede negotiations, whereas Lula pursued a more vocal and effective position in the negotiations.

*Keywords:* FTAA, Regional Integration, FHC, Lula, Foreign Policy.

---

<sup>2</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: [victor.costa@ufrgs.br](mailto:victor.costa@ufrgs.br).

## 1. INTRODUÇÃO

Os primórdios da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) remontam a Cúpula das Américas de 1994, que resgatou uma integração latino-americana com os Estados Unidos que havia se perdido no tempo. O Presidente Bill Clinton convidaria os líderes democraticamente eleitos do hemisfério ocidental para uma reunião de cúpula a ser realizada em Miami (1994). Em janeiro do mesmo ano, o Secretário de Estado adjunto Alexander Watson relatou os planos da administração para a Cúpula em um discurso no *Congressional Workshop*, durante o qual esboçou uma ampla gama de propostas dos EUA (Moss, 1994).

Entre outros pontos, Watson enfatizou a importância de (a) reforma e reestruturação macroeconômica, (b) defesa da democracia e (c) o interesse de estabelecer relações comerciais que extrapolem o NAFTA (*North American Free Trade Agreement*). Ao mesmo tempo, elogiou e saudou os esforços de integração econômica sub-regional que estavam ocorrendo. O NAFTA, segundo Watson, seria um modelo para o relacionamento norte-americano com a América Latina e o Caribe (Moss, 1994). Segundo Nelson (2015), essa estrutura era claramente vantajosa para os Estados Unidos, pois situava o país no centro das negociações, o que permitiria ditar o ritmo e as condições do acordo.

Este trabalho almeja revisitar o processo de formação da ALCA, através de uma análise comparativa com enfoque nos diferentes métodos de atuação dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula da Silva (Lula). O objetivo geral é entender o impacto de cada governo no processo de formação da ALCA, através da comparação dos modelos de relacionamento e seus resultados na integração hemisférica. A hipótese central advoga que a atuação de ambos governos almejava um objetivo em comum, o de manter a soberania e proteger os setores frágeis da economia doméstica frente ao projeto de liberalização da ALCA. A diferença central foram os instrumentos utilizados e a vocalização de cada governo.

O resultado do conjunto de ações do governo Cardoso foi o prolongamento das negociações. Já o governo Lula investiu em uma oposição mais contundente ao projeto e praticou uma barganha efetiva com o tema agrícola. O problema de pesquisa busca entender a seguinte questão: “Como a política externa durante os governos de Cardoso e Lula diferiu em relação ao processo de integração

hemisférica proposto pela ALCA?”. Visando a solução dos objetivos e da problemática, os capítulos serão alocados. Para além da introdução e considerações finais, o artigo contará com mais quatro capítulos.

O capítulo após a introdução, portanto, contará com uma contextualização histórica da ALCA na conjuntura de integração regional do pós-Guerra Fria, utilizando especialmente o trabalho de Nelson (2015). Dando sequência, o posicionamento da delegação brasileira nas diferentes Reuniões Ministeriais será descrito, em especial nas reuniões de Denver (1995), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), San José (1998), Toronto (1999), Buenos Aires (2001), Miami (2003) e Nuevo León (2004). A descrição partirá de três variáveis norteadoras: (1) MERCOSUL no âmbito da ALCA; (2) relação Brasil-Estados Unidos; e (3) subsídios agrícolas. Por fim, os resultados de ambos posicionamentos governamentais serão explorados e comparados a partir das categorias de análise acima descritas. Para tal, uma extensa bibliografia disponível será utilizada, incluindo Silva e Silveira (2012), Vizentini (2005), Medeiros, Lopes e Campos (2018), Oliveira (2003), Bandeira (2005), Vigevani e Mariano (2017) e Almeida (2004).

O presente trabalho possui vertente qualitativa, pois busca o aprofundamento da compreensão do fenômeno de formação e derrocada da ALCA, a partir da atuação brasileira. A pesquisa é caracterizada por cunho exploratório, pautada em análise bibliográfica e documental. Para busca de dados acerca da integração hemisférica, serão utilizados principalmente as bases de dados da ALCA e trabalhos acadêmicos publicados concomitantemente com o processo. A fonte oficial para a política externa brasileira será o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e declarações de seus representantes.

## **2. CONTEXTO HISTÓRICO DA ALCA NO PÓS-GUERRA FRIA (1994-2005)**

A Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) empreendeu-se como um dos projetos mais avançados de integração regional na era do pós-Guerra Fria. Sua ambição transcendeu não apenas a extensão geográfica da zona proposta, abrangendo todo o hemisfério ocidental, mas também contemplou a heterogeneidade econômica entre os países participantes, englobando tanto economias desenvolvidas e industrializadas como países do grupo subdesenvolvido

e dependentes do setor primário. Tais disparidades não se limitavam apenas a critérios objetivos, como o PIB, mas também incluíam elementos subjetivos significativos, como estrutura institucional e de governança (Magalhães, 1999; Nelson, 2015).

Diante das marcantes assimetrias estruturais (econômicas, sociais e políticas) entre os países envolvidos, aliadas a um grau reduzido de interdependência econômica regional<sup>3</sup>, a concepção da ALCA como uma proposta de integração se mostrou ambiciosa. O projeto implicava que todos os participantes, sem exceção, adotassem políticas uniformes conforme um único cronograma. Uma análise retrospectiva da ALCA, negociada entre 1994 e 2005, sugere que tal projeto parecia impraticável e possuía barreiras intransponíveis. Embora as assimetrias tenham sido apontadas como fatores determinantes para a paralisia inicial e subsequente colapso das negociações, o papel da ideologia permanece como um aspecto tangível nas negociações (Magalhães, 1999; Nelson, 2015).

Do ponto de vista dos países fundadores, em 1994, a ALCA parecia inevitável, impulsionada pelo triunfo do capitalismo e da democracia após o colapso da União Soviética, além do crescente fenômeno da globalização econômico-financeira. O fim da Guerra Fria foi percebido como uma oportunidade pelas elites políticas e econômicas da América Latina para revitalizar as relações com os Estados Unidos, baseadas no mútuo endosso ao conceito de democracia liberal e a crescente liberalização econômica após um período de relativo “descompasso”. O consenso entre as lideranças das Américas acerca da necessidade e inevitabilidade de uma Zona de Livre Comércio hemisférica reflete a força da ideologia em consonância com fatores objetivos. De tal forma, o colapso das negociações em 2005 resultou não apenas de diferenças estruturais irremediáveis, contudo, mais crucialmente, da ruptura do consenso ideológico neoliberal que prevalecia nas Américas em 1994 (Nelson, 2015).

A “ruptura ideológica” que obstruiu as negociações da ALCA foi gerada por mobilizações políticas em diversos países do hemisfério, cujos efeitos reverberaram nas mesas de negociação da ALCA, culminando na Cúpula de Mar del Plata, em 2005. Tal ruptura decorreu de uma profunda transformação política ao longo da década

---

<sup>3</sup> Ideia posteriormente desenvolvida por Nolte (2019).

de formatação da ALCA. Nesse período, surge um novo paradigma na política latino-americana, iniciando-se com a eleição de Hugo Chávez em 1998 na Venezuela. Embora a causa da “onda rosa” não possa ser reduzida a um único fator, a crescente oposição às reformas neoliberais consumadas nas décadas de 1980 e 1990 figura como um contribuinte significativo. Com a eleição de Lula da Silva em 2002 no Brasil e a crise econômica argentina (1999-2002), consolidou-se um grupo de países céticos ou hostis ao neoliberalismo tal como apresentado pela ALCA, constituindo o bloco “*MERCOSUL plus one*” (Nelson, 2015; Vigevani; Mariano, 2017). No capítulo a seguir, a estratégia negociadora do bloco e os impasses gerados serão descritos a partir da ótica brasileira.

### **3. HISTÓRICO DAS REUNIÕES MINISTERIAIS (1995-2004)**

Estevadeordal (2004) defende que para entender o processo de negociação da ALCA, a definição do formato de discussão é fundamental. Inicialmente, os documentos divulgados na fase inicial do processo negociador foram essencialmente enquadrados por conceitos neoliberais. Esses documentos elaboraram um projeto para refazer todo o hemisfério de acordo com as políticas do Consenso de Washington. O quadro neoliberal das negociações se manifestou de uma forma que tanto visualizou como separou as esferas política e econômica da tomada de decisões no conteúdo e na estrutura das negociações. Tal separação ocorreu em dois níveis, constituídos por (1) a separação formal entre o processo de cúpulas mais político-social<sup>4</sup>; e (2) o processo técnico de Reuniões Ministeriais, além do Comitê Preparatório de Vice-ministros, dos Grupos de Trabalho sobre tópicos específicos (como investimentos, acesso aos mercados, serviços, subsídios, entre outros), segundo o site oficial do processo da ALCA (1995). A estrutura base do processo de negociação pode ser vista na figura abaixo:

---

<sup>4</sup>A Cúpula das Américas é um encontro de chefes de Estado e líderes das Américas, que visa promover o diálogo e a cooperação regional para abordar desafios comuns, impulsionar o desenvolvimento e fortalecer as relações entre os países do continente (Moss, 1994; Magalhães, 1999).

**Figura 1 – Estrutura Institucional Basilar da ALCA**



Fonte: Vigevani e Mariano (2017).

O foco do capítulo será no processo de Reuniões Ministeriais, em especial as de Denver (1995), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), San José (1998), Toronto (1999), Buenos Aires (2001), Miami (2003) e Nuevo León (2004), delineadas a partir da ótica de atuação da diplomacia brasileira durante os governos de Cardoso e Lula da Silva, selecionados devido a intensa participação da diplomacia brasileira no processo de negociação da ALCA.

Durante o governo FHC, as tensões com os Estados Unidos começaram a surgir. Um dos principais embates ocorreu na Reunião Ministerial em Denver (1995), sendo a sinalização de que o Brasil buscava consolidar o bloco do MERCOSUL, com intuito de negociar um acordo com os países norte-americanos. Além disso, o período estipulado foi outro ponto de conflito, especialmente entre a delegação do Brasil, Chile e Argentina - os dois últimos desejavam concluir as negociações da ALCA em um prazo menor (ALCA, 1995).

Já na reunião de Cartagena, em 1996, foi estabelecido que a participação na ALCA não mais dependia da inclusão formal no NAFTA. A diplomacia brasileira expressava uma preferência para que as negociações ocorressem com blocos regionais já estabelecidos ou em processo de formação, diferentemente dos EUA, que pressionava por negociações individuais e céleres. O conceito de “*building blocks*”, portanto, permaneceu como a estratégia de negociação da delegação do Brasil. Todas as outras decisões foram adiadas para a próxima reunião em Belo



Horizonte (1997), marcada por uma forte tensão entre a delegação brasileira e estadunidense. Conseqüentemente, a delegação brasileira procurou atrasar ao máximo as negociações, para permitir que setores vulneráveis da própria economia nacional, em particular o setor industrial, se adaptassem melhor ao aumento concorrencial, defendendo o modelo de integração sub-regional e não um “NAFTA-plus” (ALCA, 1997; Bruner, 2002; Estevadeordal, 2004; Silva; Silveira, 2012).

Além disso, a delegação brasileira também introduziu a possibilidade, que foi rejeitada, de negociar a ALCA de maneira escalonada, deixando questões mais controversas, como a redução de tarifas, para serem negociadas mais perto do prazo final, em 2005. No entanto, outros princípios defendidos pelo Brasil foram adotados, como tornar o consenso o princípio fundamental de tomada de decisões e reconhecer que a ALCA poderia coexistir com acordos comerciais sub-regionais e bilaterais. Diante dessas proposições, os representantes estadunidenses observaram que os países do MERCOSUL estavam mais articulados do que em reuniões anteriores e conseguiram defender suas posições efetivamente (Bruner, 2002; Estevadeordal, 2004). Ainda durante o governo FHC, o Brasil, em decorrência das transformações em sua economia política ao longo do processo de negociação, condicionaria cada vez mais seu compromisso com a ALCA a exigência de concessões na agricultura. Tal condição se tornaria fundamental no governo Lula, que apostou em uma barganha “agressiva” no tema agrícola (Vigevani; Cepaluni, 2007; Nelson, 2015).

Nelson (2015) defende que a Reunião Ministerial de 1998, em San José, foi fundamental, pois sedimentou os procedimentos, estruturas, objetivos, conteúdo e locais das negociações. A delegação estadunidense procurou antecipar o prazo final para 2003, sem sucesso (exigindo a implementação antecipada de certos itens), o que foi rejeitado pelo Brasil e por outros países do MERCOSUL. Por outro lado, o Brasil e os membros do MERCOSUL pressionaram pela criação de um grupo formal de negociação para a agricultura, como mostram Wainwright e Ortiz (2006). Os autores seguem, argumentando que como os produtos agrícolas são um importante bem de exportação para os países latino-americanos, essa questão se tornaria cada vez mais o núcleo de conflito com os Estados Unidos.

Conforme Nelson (2015), os princípios básicos de orientação das negociações, estabelecidos em San José, incluíam o seguinte: (1) a tomada de decisão deveria ser baseada no princípio do consenso; (2) o acordo final deveria ser consistente com o regramento da OMC; (3) o acordo deveria coexistir com acordos bilaterais e sub-regionais; e (4) o acordo deveria ser abrangente e seguir o princípio de *single undertaking* (o acordo final é indivisível e as cláusulas são inseparáveis), pontos ativamente defendidos pela delegação brasileira (ALCA, 1998). Sobre as negociações no segundo mandato de FHC, Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p. 44) argumentam:

No segundo mandato FHC, a política brasileira em relação a Alca sofreu de forma mais direta o impacto dos constrangimentos. Após a cúpula de Santiago, apontavam-se, sobretudo no MRE, com respaldo da presidência, os riscos de isolamento, o que não era bem-vindo num contexto em que o mercado dos Estados Unidos representa um diferencial de fundamental importância, e não apenas para o Brasil. Nesse caso, a opção pela cooperação e a diretriz da "autonomia pela participação" acabaram fortalecendo a perspectiva da inserção mais ativa no processo negociador. A preocupação pela participação ativa nos debates sobre os regimes específicos que regeriam a Alca levou a uma atitude propositiva, com ganhos no sentido da inserção de itens e conceitos de interesse do Brasil e do Mercosul, como o *single undertaking*, mas sem poder mudar substantivamente a pauta em discussão, cujo arcabouço jurídico básico deixa espaço restrito para temas não adequados ao interesse norte-americano.

Na Reunião Ministerial de Toronto (1999), o Brasil, diante do cenário de crise cambial, passou a exercer pressão de forma mais incisiva sobre os Estados Unidos em relação aos subsídios agrícolas. Os estadunidenses responderam que a questão não seria abordada unilateralmente, buscando, portanto, a reciprocidade europeia e japonesa. Em uma demonstração de solidariedade com o Brasil, os participantes concordaram em apresentar uma frente comum contra os subsídios às exportações agrícolas durante a reunião da OMC em Seattle (1999). O resultado seria a Rodada Doha da OMC, que passaria a exercer uma influência cada vez maior sobre as negociações da ALCA, especialmente no que diz respeito aos subsídios agrícolas, segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) e Silva e Silveira (2012).

Wainwright e Ortiz (2006) esclarecem que o principal conflito na reunião de Buenos Aires (2001) novamente se deu na arena da agricultura e do *antidumping*. Na questão agrícola, os Estados Unidos insistiam que as negociações deveriam ocorrer no arcabouço institucional da OMC, diferentemente dos países do

MERCOSUL. A persistente demanda das menores economias (entre elas o Brasil) de que as assimetrias econômicas deveriam ser levadas em conta na negociação da ALCA surtiu efeito, com a aprovação de um projeto de cooperação técnica do *Multilateral Investment Fund*.

Desse modo, a disparidade de desenvolvimento econômico entre os países integrantes e o temor de uma espécie de imperialismo norte-americano, por parte dos países latinos e caribenhos, ainda eram as principais preocupações e impeditivos para o livre comércio nas Américas, segundo Silva e Silveira (2012). O Brasil inclusive encaminhou três princípios fundamentais para o andamento das negociações, que eram: (a) acordos anteriores não poderiam ser desfeitos; (b) não poderia haver acordos setoriais temporários; e (c) a ALCA não poderia se tornar uma extensão do NAFTA.

Camargo (2002), de Souza (2005), além de Silva e Silveira (2012) argumentam em conjunto que apesar das diversas exigências e ressalvas, essa foi a primeira vez que o Brasil se demonstrou aberto a ALCA, já que nas edições anteriores da cúpula, o Brasil tomava uma posição mais defensiva, muito por conta da defesa dos interesses do MERCOSUL, que ainda estava se desenvolvendo. Além disso, temia que a ALCA viesse a ser uma espécie de extensão do NAFTA.

Na reunião de 2002, em Quito, o principal conflito foi novamente o comércio agrícola, especialmente após a eleição de Lula da Silva no Brasil e Lucio Gutierrez no Equador, mandatários mais críticos ao neoliberalismo, conforme Wainwright e Ortiz (2006). A partir da posse de Lula, em 2003, a principal questão seria a agricultura e os subsídios à exportação concedidos pelos Estados Unidos. Hugo Chávez, líder da Venezuela, propôs uma extensão do prazo até 2010 para evitar prejuízos econômicos aos países participantes da ALCA e garantir o respeito da soberania dos mesmos (ALCA, 2002). Segundo Nelson (2015), após a eleição de Lula, a posição do Brasil em relação à ALCA não mudou radicalmente em termos qualitativos, mas tornou-se mais inflexível no que diz respeito a concessões na agricultura, resultando em uma menor cooperação na fase final das negociações.

A tensão entre os Estados Unidos e o Brasil intensificou-se devido à imposição pelos Estados Unidos de tarifas mais altas sobre o aço e ao aumento dos subsídios agrícolas. O Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Lafer,

presente na Reunião Ministerial, deixou claro que o Brasil não assinaria nenhum acordo a menos que os Estados Unidos estivessem dispostos a discutir questões relacionadas ao contencioso agrícola e *antidumping* (ALCA, 2002; Nelson, 2015).

Masi e Wise (2003) consideravam que o futuro da ALCA na ocasião basicamente dependia de quatro pontos: (1) um acordo entre os Estados Unidos e o Brasil sobre a estratégia de liberalização comercial; (2) o tipo de apoio que os Estados Unidos dariam ao setor econômico em recuperação da Argentina e do Brasil; (3) a significância e a rapidez das negociações bilaterais e multilaterais dos EUA; e, em particular, (4) como as negociações sobre agricultura progrediriam na OMC.

Continuando, Estevadeordal (2004) mostra que a Reunião Ministerial de junho de 2003, realizada em Miami, impôs grandes dificuldades para a implementação da ALCA. A delegação estadunidense apresentou o projeto ao resto do hemisfério em fevereiro de 2003, além de ofertas diferenciadas de acesso aos mercados para cada um dos blocos sub-regionais do hemisfério. O bloco sub-regional apresentado com a oferta mais “modesta” foi o MERCOSUL, o que provocou reações negativas entre os negociadores brasileiros (ALCA, 2003a). As negociações se deterioraram com o colapso da reunião da OMC em Cancún (2003), durante a qual os Estados Unidos foram confrontados por uma série de nações, incluindo o Brasil, sobre a questão dos subsídios agrícolas.

Na posição de copresidência da ALCA durante a Reunião Ministerial de Miami, a diplomacia brasileira propôs uma reestruturação das negociações com base na visão da “ALCA possível”, segundo Silva e Silveira (2012). Esse novo enfoque delineou um processo negociado em três vias: i) a formulação de um acordo “guarda-chuva” que estabeleceria um conjunto equilibrado de direitos e obrigações aplicados aos 34 membros; ii) a negociação bilateral para o acesso a mercados de bens, serviços e investimentos entre diferentes países e blocos; e iii) a possibilidade de conclusão de acordos multilaterais mais aprofundados em temas e setores específicos, por parte dos países que assim desejassem (ALCA, 2003b; Silva; Silveira, 2012).

Apesar dos compromissos assumidos durante a reunião, as negociações não avançaram de forma contundente (ALCA, 2003b). A proposta brasileira de uma

“ALCA possível”, também conhecida como “ALCA *Light*”, evidenciou a diversidade de posições na negociação, devido ao conjunto de diferentes interesses entre os Estados que comporiam a ALCA, bem como o forte antagonismo dos temas em torno das posições do Brasil e dos Estados Unidos. A reestruturação resultou no redimensionamento do alcance e da profundidade da ALCA, tornando impraticável o ambicioso acordo original. Sendo assim, as negociações foram virtualmente encerradas (Silva; Silveira, 2012). O quadro abaixo compila as principais posições negociadoras dos membros a partir da Reunião Ministerial de Miami (2003):

**Quadro 1 – Blocos de negociação da ALCA (a partir de 2003)**

Blocos de negociação da ALCA (a partir de 2003)		
Abertura total dos mercados	<i>ALCA light</i> / subsídios agrícolas	Negação
Estados Unidos	MERCOSUL	Venezuela
Canadá		
México		
Chile		
Colômbia		
Guatemala		
Honduras		
Panamá		
Peru		
Equador		
El Salvador		

Fonte: desenvolvido pelo autor com base em Silva e Silveira (2012, p. 14).

Nelson (2015) cita que para a Conferência Ministerial de Nuevo León (2004) a questão do comércio foi deixada de lado a apenas um ano do prazo final de 2005. A proposta foi defendida pela delegação brasileira e apoiada por uma série de outros líderes, entre os quais um número crescente de presidentes abertamente hostis ao receituário neoliberal da ALCA. Entre eles estavam Morales e Kirchner, com o último declarando que as políticas neoliberais levaram a economia argentina à bancarrota. Inevitavelmente, o tópico da ALCA foi discutido durante a reunião. Apesar dos apelos por modelos de desenvolvimento alternativos ao neoliberalismo, os Estados Unidos conseguiram fazer com que países como Brasil e Venezuela assinassem o prazo de 2005, embora Chávez questionasse a viabilidade de tal agenda (Vigevani; Mariano, 2017).

#### **4. DIFERENÇAS CENTRAIS ENTRE A CONDUÇÃO DAS NEGOCIAÇÕES DE FHC E LULA**

No presente capítulo, as diferenças centrais entre a atuação dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva serão delineadas e interpretadas com base no histórico de atuação da diplomacia brasileira nas Reuniões Ministeriais, demonstrado na seção anterior. Para tal, um conjunto de autores foi selecionado, abarcando textos concomitantes com o processo e textos recentes, que revisitam o tema afastados da complexa conjuntura de negociação da ALCA e seus principais impasses, incluindo o cenário de ruptura ideológica.

Medeiros, Lopes e Campos (2018) defendem que embora a política econômica de FHC seja associada majoritariamente com a corrente neoliberal, procurando a inserção brasileira no processo de globalização, a atuação de seu governo se baseou no pragmatismo (seguindo a tradição brasileira). A defesa e consolidação do MERCOSUL em contraposição à lógica unipolar hemisférica dos Estados Unidos evidenciava o pragmatismo de sua política externa. Na negociação da ALCA o mesmo pragmatismo se tornou evidente desde o início, especialmente pela cautela e prolongamento das negociações, sempre que possível. O enquadramento pouco convencional da ALCA nas explicações *mainstream* de integração econômica regional também constituíram desconfiança no processo. Isso se devia principalmente pela disparidade entre os níveis de desenvolvimento (social, econômico e de comércio exterior) entre os países que viriam a integrar a ALCA.

Oliveira (2003) argumenta que há uma diferença entre o posicionamento de Lula da Silva na campanha presidencial de 2002 e na efetiva governança do processo ALCA, tornando-se mais pragmática e menos agressiva. Ainda segundo o autor, a política externa brasileira nas relações com a ALCA possui um forte elemento de continuidade entre os governos de FHC e Lula, mantendo-se o pragmatismo e a representação dos interesses brasileiros. A estratégia brasileira teria sofrido no máximo pequenos ajustes devido a conjuntura econômica e política da época.

Vizentini (2005) cita que o governo FHC mirou sempre na defesa incansável do multilateralismo e das relações comerciais, defendendo as iniciativas de integração regional. A estratégia do governo na negociação da ALCA era a de ganhar

tempo sem fazer uma oposição direta e frontal ao projeto. O autor ainda defende que o interesse brasileiro na ALCA diminuiu com o início do governo Lula e a exigência de retirada dos amplos subsídios agrícolas estadunidenses para a continuação das negociações.

Já Bandeira (2005) argumenta que mesmo com o apoio direto dos Estados Unidos ao Brasil durante a crise cambial de 1999, o projeto da ALCA como proposto inicialmente permanecia o ponto mais sensível nas relações Brasil-EUA, já que a convergência dos objetivos políticos, estratégicos e econômicos não parecia possível, especialmente devido aos conflitos de interesse na arena comercial. Ainda que o governo FHC possuísse interesse em cooperar com os Estados Unidos, os interesses do setor produtivo brasileiro deveriam ser respeitados. A ALCA, no entanto, não os representava nos mais diversos aspectos. Bandeira (2005) continua, argumentando que o governo Lula encampou as negociações da ALCA em consonância com os interesses brasileiros, mantendo certos aspectos da linha de negociação proposta por FHC.

Almeida (2004) cita que o governo FHC acompanhou o processo de formação da ALCA desde os primórdios e defende que sua administração não demonstrava entusiasmo para com a proposta estadunidense de integração hemisférica, porém não se opunha ao ideal de uma Área de Livre Comércio no continente. Em posição absolutamente contrastante, segundo o autor, Lula se opunha de maneira ferrenha ao projeto, citando-o como uma “dominação imperial” por parte dos Estados Unidos. Ainda quando candidato, vocalizou que a ALCA nada mais era do que um projeto de anexação da América Latina por parte dos norte-americanos. Mesmo assim, o Partido dos Trabalhadores (PT) temia os possíveis efeitos diplomáticos que a posição contrária explícita causaria na diplomacia brasileira, especialmente na relação com os Estados Unidos.

Almeida (2004) prossegue citando que FHC defendia a ALCA como uma concreta oportunidade para um salto de modernidade na economia nacional. A estratégia do governo tucano era adotar uma barganha intensiva na questão do protecionismo agrícola estadunidense e outros subsídios setoriais, em compasso com uma limitada adesão aos novos temas propostos na ALCA, a saber:

investimentos governamentais, acesso em serviços, regras comerciais e propriedade intelectual.

Sobre a atuação do governo Lula, Almeida (2004) advoga que após a eleição o governo petista relutou na aceitação do livre comércio, finalmente aceitando-o uma vez no comando da nação. A barganha nas negociações, no entanto, seria mais rígida e impositiva. Os impasses que surgiram a partir dessa estratégia normalmente eram concentradas na questão agrícola e no acesso ao mercado estadunidense, temas duramente defendidos pela delegação do país. O pedido de correção das assimetrias estruturais, por exemplo, não foi flagrantemente colocado na mesa de negociação, segundo Almeida (2004).

As diferenças na negociação da ALCA, segundo Almeida (2004) se deram especialmente na postura diplomática entre os dois governos. Os tópicos não eram mais estritamente “técnicos” e agora reiteravam o interesse nacional. A administração Lula possuía uma percepção mais crítica acerca dos benefícios e desvantagens da liberalização comercial hemisférica, especialmente considerando o “império norte-americano”. Outra diferença fundamental foi o abandono da defesa multilateral nas negociações e do consenso ou entendimento único, posições muito enfatizadas pelo governo FHC. Agora, o governo brasileiro sob a liderança de Lula apostaria em uma “geometria variável”<sup>5</sup>, optando pelo minilateralismo e defendendo a liberalização “à la carte” ou “Alca Light”. O resultado dessa postura foi uma “aladização” da ALCA, transformando-se em um esquema parcial e *ad hoc*.

Já Silva e Silveira (2012) citam que a estratégia da delegação brasileira durante o governo FHC foi a de obstruir as negociações, a partir da diminuição do poder norte-americano no processo com a ausência do mecanismo “*fast-track*”. A estratégia adotada, contudo, era de alto risco, pois a obtenção do mecanismo provocaria uma cascata de acordos comerciais bilaterais com os Estados Unidos. A questão agrícola novamente aparece como o ponto de embate principal com os Estados Unidos, mesmo que com suas fragilidades argumentativas, como a baixa legitimidade no setor agrícola e suas demandas não solucionadas no MERCOSUL,

---

<sup>5</sup> Segundo Silva (2015, p. 36): “Para cada conjunto de problemas, ou para cada estratégia, formou-se um grupo de coalizão, com variação nos países participantes. A estratégia de formação de coalizões de geometria variável decorre da multidimensionalidade nas alianças, refletindo mudanças sistêmicas internacionais”.



segundo Silva e Silveira (2012). Sobre o protelamento das negociações e as demandas do MERCOSUL, Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p. 44) argumentam:

De forma simplificada, pode-se afirmar que, após a Cúpula de Miami de dezembro de 1994, quando Cardoso acompanhou o então presidente em conclusão de mandato, Itamar Franco, a decisão de governo foi a de buscar protelar a Alca o máximo possível, política finalmente reformulada após a segunda cúpula da Alca, em abril de 1998, em Santiago do Chile. Ao longo das negociações, entre 1995 e 1998, a defesa do princípio da autonomia ganhou expressão pela lógica do protelamento, assim como a manutenção da prioridade do Mercosul, apesar das dificuldades crescentes neste bloco.

Conforme Silva e Pérez (2019), a estratégia de obstrução das negociações por parte da delegação brasileira pôde ser observada durante as deliberações da ALCA, onde a diplomacia do Brasil nunca se posicionou com uma declarada oposição, uma vez que não desejava ser excluído das negociações e preferia atuar de dentro do arcabouço institucional para influenciar os resultados. Tal abordagem evidencia a postura cautelosa do Brasil, que optou por engajar-se no processo negociador de forma estratégica, visando proteger seus interesses e assegurar uma participação efetiva na definição dos desdobramentos negociais.

Sobre o governo Lula, Silva e Silveira (2012) relembram que o mandato se inicia já no final das negociações da ALCA, muito próximo do prazo final estipulado (2005). As propostas, logo, já se encontravam cristalizadas. A diplomacia brasileira optou então por uma reorientação na estratégia de negociação. As regras propostas no escopo da ALCA e a concepção de livre comércio extrapolavam as negociações da OMC, reduzindo a habilidade de regulação dos Estados nacionais. Tal ponto foi reforçado no discurso da delegação brasileira.

Silva e Silveira (2012) citam ainda que o contencioso na questão dos subsídios agrícolas permanecia sem solução e que o foco da política externa no governo Bush após o 11 de setembro era a luta contra o terrorismo e o unilateralismo, abandonando o foco no continente americano. Defendem ainda que as convergências entre a política externa brasileira e a política externa norte-americano diminuíram, provocando embates frequentes especialmente na questão latino-americana. Os autores resumem a estratégia do governo Lula como a busca de poder autônomo na América Latina.

Sobre a reorientação estratégica na relação Brasil-Estados Unidos, Hirst, Lima e Pinheiro (2010) citam a diminuição da influência dos Estados Unidos na pauta econômica externa brasileira durante a década de 2000. Segundo as autoras, embora seja inegável que a ampliação do acesso ao mercado norte-americano permanecia como um interesse constante da política comercial brasileira, a relevância de tal meta diminuiu significativamente, especialmente após o encerramento das negociações da ALCA em 2005. Nolte (2019), cita que o regionalismo latino-americano foi obstaculizado pela hegemonia norte-americana na região. O autor cita, por exemplo, a estratégia dos Estados Unidos de estabelecer acordos econômicos bilaterais com países latino-americanos após o fim das negociações da ALCA.

Ainda sobre as diferenças entre as duas estratégias negociadoras, Silva e Silveira (2012) mostram as críticas proferidas pelo governo Lula na condução das negociações da ALCA por FHC, citando o difícil plano de negociação herdado, sujeitado a estritos compromissos e com baixa margem de manobra e barganha. A crítica se estende ao escopo negociado até então, que seria mais amplo e envolveria questões para além do livre comércio, como citado anteriormente. Tal conjunto de questões prejudicaria a autonomia do governo brasileiro. Além disso, a possibilidade de acesso amplo ao mercado norte-americano se revelou escassa, com enfoque especial na dificuldade de acesso de produtos do setor primário nacional. Por fim, pontos considerados fundamentais para o Brasil como a eliminação dos subsídios agrícolas estadunidenses e medidas *antidumping* não entraram no campo de negociação.

Silva e Silveira (2012) explicitam ainda a mudança direcional da política externa brasileira em relação aos Estados Unidos, começando no governo Lula com o entendimento de que os estadunidenses buscavam o exercício de sua autoridade e liderança na região latino-americana a partir do incremento de sua hegemonia e em detrimento das economias regionais. Tal fato era causado pelas assimetrias estruturais existentes entre os países do processo de integração hemisférica. Com a criação da CALC (*Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo*) em 2008, e mais adiante da CELAC (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos), uma vontade brasileira se tornava evidente, a de criar

foros de cooperação e coordenação econômica entre os países do continente, para além da esfera de influência estadunidense e com a liderança brasileira.

Por fim, em um breve resumo compilado por Vigevani e Cepaluni (2007, p. 51), é possível perceber as principais diferenças na condução da negociação por parte dos governos FHC e Lula:

### **Quadro 2 - Política Externa Brasileira e a ALCA**

<b>Estratégias Negociadoras (1995-2005)</b>	
A Idéia de “Autonomia pela Participação” do Governo FHC	A Idéia de “Autonomia pela Diversificação” do Governo Lula da Silva
Apesar de não considerá-la prioritária para o Brasil, FHC tinha uma postura mais favorável à ALCA. A estratégia era atrasar as negociações e apenas assinar o acordo se fosse favorável ao país.	Passou-se a negociar de forma mais dura, argumentando-se que as negociações só prosseguiriam se as demandas brasileiras fossem atendidas.

Fonte: desenvolvido pelo autor com base em Vigevani e Cepaluni (2007, p. 51).

## **5. A RELAÇÃO BRASIL-EUA, O MERCOSUL E A QUESTÃO DOS SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS**

O período entre 1994 e 2005 testemunhou uma transição marcante nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), com as administrações dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva apresentando abordagens distintas em relação aos Estados Unidos, ao MERCOSUL e aos subsídios agrícolas. O contraste entre essas duas eras revela nuances significativas na diplomacia brasileira e nas estratégias de negociação em um cenário internacional em rápida transformação (Bruner, 2002; Carranza, 2004; Vigevani; Mariano, 2017).

Durante o governo de FHC, a relação com os Estados Unidos foi definida como essencial e cooperativa. Embora desacordos setoriais fossem parte do cenário, a ênfase estava na cooperação bilateral, com uma reciprocidade moderada. Já no governo Lula, a importância da relação com os EUA foi reconhecida, mas não considerada essencial. Houve uma abordagem mais pragmática, com áreas de desacordo político e econômico evidentes. A ênfase da política externa do governo Lula estava na multipolaridade e na reciprocidade estrita (Almeida, 2004; Vigevani; Mariano, 2017). No campo negocial, a postura pragmática e o fortalecimento da

posição brasileira contribuíram de forma efetiva para o fim da ALCA durante o início do mandato presidencial de Lula (Nelson, 2015).

Para o governo Cardoso, o MERCOSUL representava uma das mais importantes prioridades da diplomacia brasileira, sendo vista como uma base possível para a integração econômica com o mundo e para o fortalecimento das relações econômicas regionais<sup>6</sup>. O foco, no entanto, estava em temas econômicos e comerciais, que possuíam prioridade sobre outros aspectos. Tal postura é evidenciada pelas posições nas Reuniões Ministeriais entre 1995 e 2002. Já para o governo Lula, o MERCOSUL não apenas era a prioridade mais relevante na região, mas também possuía uma importância estratégica, servindo como base para a união política da América do Sul, livre de influências externas e de limitações do *hegemon*, criando a ideia de uma América do Sul como “fortaleza”, como visto durante o processo negociador de Miami e Mar del Plata, em 2003 e 2005, respectivamente (Almeida, 2004; Tulchin; Bitencourt, 2005).

A comparação entre as abordagens dos presidentes Cardoso e Lula na condução das negociações da ALCA destaca a evolução da diplomacia brasileira e a adaptação ao aglomerado de transformações conjunturais (Oliveira, 2003). Enquanto o governo Cardoso buscava uma integração pragmática e priorizava a cooperação com os Estados Unidos, o governo Lula adotou uma abordagem mais assertiva, buscando liderança regional, priorizando a soberania nacional e promovendo uma visão mais equitativa das Relações Internacionais, posição exposta no excerto abaixo de Silva (2015, p. 1-2):

Durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a política externa brasileira operou sobre uma nova matriz de inserção internacional, que constitui a superação do modelo de inserção internacional do país dos anos 1990. A nova matriz de política externa, em desenvolvimento na última década, tem como principais características o aprofundamento da integração regional, a retomada da tradição multilateral do Brasil, um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação dos países subdesenvolvidos, bem como a manutenção de relações com os países

---

<sup>6</sup> Conforme Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p. 35): “Apesar da importância que o bloco representou para os governos brasileiros, na formulação de Lafer (2001b, A7), “para nós, [o Mercosul é] destino, parte das nossas circunstâncias. A Alca não é destino, é opção”, o interesse brasileiro não foi suficientemente amplo a ponto de favorecer a elevação de sua institucionalidade e aumentar a disposição a arcar com o custo de sua consolidação”.

desenvolvidos. Além disso, verifica-se a retomada de uma ofensiva diplomática através da construção de uma agenda de temas sociais.

As mudanças nas ênfases diplomáticas também refletem as diferentes visões sobre a globalização e o papel do Brasil no cenário internacional. O governo Cardoso, ao aceitar a configuração da política internacional, buscava uma inserção mais fluida na economia globalizada. Por outro lado, o governo Lula, com sua política externa “ativa e altiva”, buscava não apenas participar, mas também moldar ativamente a ordem global em busca de uma “globalização com face humana” (Almeida, 2004; Silva, 2015).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A influência estrutural e as dimensões consideráveis do Brasil em comparação com o restante da América Latina conferiam-lhe um papel crucial nas negociações da ALCA. Desde o início das discussões, o país adotou uma postura cautelosa em relação ao acordo proposto pelos Estados Unidos. Essa cautela não resultou necessariamente de uma discordância ideológica entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos na época; na verdade, o Brasil seguia um modelo macroeconômico alinhado, em grande medida, com o Consenso de Washington. Sua abordagem visava criar condições ideais para a integração do Brasil na economia global (Silva, 2008).

Este contexto evidenciou que a mudança na atitude brasileira em relação à ALCA foi impulsionada por uma crise de autoridade interna, acentuada e tornada visível pela crise cambial de 1999. A crise levou o governo FHC a adotar uma postura mais agressiva no processo negociador, especialmente na questão das exportações agrícolas e medidas *antidumping*. A política externa do governo FHC, como um todo, passou do otimismo liberal à globalização assimétrica (Silva, 2008). Politicamente, contribuiu para a abertura do campo eleitoral e posterior ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT). A resiliência contínua do capital financeiro, no entanto, limitou significativamente a capacidade do governo Lula de efetuar mudanças, tanto internamente quanto, em menor medida, em sua política externa (Oliveira, 2003; Vizentini, 2005).

Em outras palavras, a capacidade do capital financeiro de absorver e deslocar a dinâmica “contra-hegemônica” emergente permanecia forte. Tal fato resultou na rearticulação de parte do bloco capitalista-financeiro simpático ao governo Lula, que, dependendo explicitamente do Estado, passou a convergir os interesses do capital industrial e agrícola. Sendo assim, em termos de política externa, o governo Lula buscou considerar mais efetivamente os interesses do setor industrial e agrícola, refletindo nas negociações da ALCA, como visto nos capítulos anteriores (Vizentini, 2005; Silva, 2015).

Além disso, as mudanças refletiam o novo paradigma de engajamento da política externa brasileira: a diplomacia Sul-Sul, a abertura de novos mercados e o desafio aos Estados Unidos em questões específicas dentro do contexto da ALCA e OMC, por exemplo. É crucial observar, no entanto, que o governo Lula evitou implementar políticas, tanto a nível nacional quanto internacional, que colocassem em risco os interesses fundamentais do capital financeiro brasileiro. Assim sendo, os embates brasileiros com os Estados Unidos permaneceram dentro dos princípios norteadores históricos da política externa do Brasil (Silva, 2015; Nelson, 2015).

## Referências

ALCA. Reuniões Ministeriais da ALCA. **Declaração Ministerial de Denver**. 1995. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Denver/Denver\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Denver/Denver_p.asp). Acesso em: 03 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Reuniões Ministeriais da ALCA. **Declaração Ministerial de Belo Horizonte**. 1997. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Belo/Belo\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Belo/Belo_p.asp). Acesso em: 03 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Reuniões Ministeriais da ALCA. **Declaração Ministerial de Miami**. 2003a. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Miami/miami\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Miami/miami_p.asp). Acesso em: 04 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Reuniões Ministeriais da ALCA. **Declaração Ministerial de Quito**. 2002. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Miami/miami\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Miami/miami_p.asp). Acesso em: 04 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Reuniões Ministeriais da ALCA. **Declaração Ministerial de São José da Costa Rica**. 1998. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_p.asp). Acesso em: 03 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. **Terceira Minuta do Acordo ALCA**. 2003b. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft03/Index\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft03/Index_p.asp). Acesso em: 21 dez. 2023.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, p. 162-184, 2004.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.L.], v. 45, n. 2, p. 135-146, dez. 2002. FapUNIFESP (SciELO).

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Política exterior do Brasil—de FHC a Lula. **Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História**, v. 31, 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Balanço de Política Externa. **Negociações Comerciais: Alca**. 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/4.1.3-negociacoes-comerciais-alca/view>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRUNER, Christopher M. Hemispheric Integration and the Politics of Regionalism: The Free Trade Area of the Americas (FTAA). **U. Miami Inter-Am. L. Rev.**, v. 33, p. 1, 2002.

CAMARGO, Sonia de. **O canto da sereia: América Latina perante a Alca**. *São Paulo em Perspectiva*, 2002, vol. 16, no 1, p. 94-104.

CARRANZA, Mario E. Mercosur and the end game of the FTAA negotiations: challenges and prospects after the Argentine crisis. **Third World Quarterly**, v. 25, n. 2, p. 319-337, 2004.

DE SOUZA, Ielbo Marcus Lobo. **A Área de Livre Comércio das Américas e o Brasil**. Brasília, 2005.

ESTEVADEORDAL, Antoni et al. (Ed.). **Integrating the Americas: FTAA and beyond**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

MAGALHÃES, Fernando Simas. **Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica**. Brasília: Instituto Rio Branco, 1999.

MASI, Fernando; WISE, Carol. Negotiating the FTAA Between the Main Players: The United States and MERCOSUR. **Mercosur and the Creation of the Free Trade Area of the Americas**, 2003.

MEDEIROS, Klei; LOPES, Ícaro Faustino; DE CAMPOS, Tales de Paula Roberto. Enquadramentos teórico-conceituais sobre o fracasso da ALCA: uma análise a partir da atuação brasileira durante o Governo FHC (1995-2002). **Conjuntura Austral**, v. 9, n. 45, p. 57-71, 2018.

MOSS, Ambler H. Introduction: the Summit of the Americas, 1994. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 36, n. 3, p. i-x, 1994.

NELSON, Marcel. **A History of the FTAA: from hegemony to fragmentation in the Americas**. Palgrave Macmillan, 2015.

NOLTE, Detlef. Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 28, n. 1, p. 131-156, 2019.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. **Estudos avançados**, v. 17, p. 311-329, 2003.

PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad Especial em Português, December**, 2010.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2008.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, v. 37, p. 143-184, 2015.



SILVA, André Luiz Reis; PÉREZ, José O. Lula, Dilma, and Temer: the rise and fall of brazilian foreign policy. **Latin American Perspectives**, v. 46, n. 4, p. 169-185, 2019.

SILVA, André Luiz Reis; SILVEIRA, Isadora Loreto. Da ALCA à CELAC: o Brasil e os desafios da integração continental/CELAC the FTAA: Brazil and the challenges of continental integration. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 1, n. 3, p. 424-447, 2012.

TULCHIN, J.; BITENCOURT, L. Mercosur and the Creation of the Free Trade Area of the Americas. **Woodrow Wilson Center for Scholars, Washington DC**, 2005.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini. **Alca: o gigante e os anões**. Senac, 2017.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo social**, v. 15, p. 31-61, 2003.

VIZENTINI, P. F. De FHC a Lula: Uma Década de Política Externa (1995–2005), *Civitas* v. 5, n. 2. **Porto Alegre**, 2005.

WAINWRIGHT, Joel; ORTIZ, Rafael. The battles in Miami: the fall of the FTAA/ALCA and the promise of transnational movements. **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 24, n. 3, p. 349-366, 2006

Artigo recebido em: janeiro de 2024.

Artigo aprovado em: julho de 2024.

# **O PAPEL DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE SOBRE OS GOVERNOS LULA DA SILVA (2003-2010) E DILMA ROUSSEFF (2011-2016)**

*Nícolas de Oliveira Braga*<sup>7</sup>  
PUCRS

## **Resumo**

O presente estudo tem como foco a diplomacia presidencial como ferramenta de política externa brasileira durante os mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), propondo-se realizar uma análise entre as agendas de política externa brasileira e diplomacia presidencial, identificando as continuidades e rupturas durante o período. A condução do trabalho se dá a partir de uma abordagem qualitativa, que se fundamentará nas metodologias de pesquisa documental e bibliográfica. A partir da dessa pesquisa, concluiu-se que, mesmo com a queda abrupta das viagens presidenciais e funções diplomáticas do Itamaraty, diante de uma conjuntura política externa e interna conturbada, o governo Dilma apresentou mais continuidades do que rupturas em relação à política externa do governo Lula, ainda que apresentasse novas agendas e identidade própria.

*Palavras-chave:* Viagem presidencial, Postos diplomáticos, Rupturas e continuidades.

## ***THE ROLE OF PRESIDENTIAL DIPLOMACY IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY: NA ANALYSIS OF THE LULA DA SILVA (2003-2010) AND DILMA ROUSSEFF (2011-2016) GOVERNMENTS***

## **Abstract**

This paper focuses on presidential diplomacy as a tool of Brazilian foreign policy during the terms of office of Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016), with the aim of analyzing Brazilian foreign policy agendas and presidential diplomacy, identifying continuities and ruptures during the period. The work will be conducted using a qualitative approach, based on documentary and bibliographic research methodologies. Based on this research, it was concluded that, even with the abrupt drop in presidential trips and diplomatic functions at Itamaraty, in the face of a troubled domestic and foreign political situation, the Dilma's government presented more continuities than ruptures in relation to the Lula's administration foreign policy, even though it presented new agendas and its own identity.

*Keywords:* Presidential trip, Diplomatic posts, Ruptures and continuities.

---

<sup>7</sup> Graduado em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER). Mestrando em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bolsista CNPq. E-mail: [oliveira.nicolas23@edu.pucrs.br](mailto:oliveira.nicolas23@edu.pucrs.br).

## **1. INTRODUÇÃO**

A temática da política externa sempre esteve presente no campo das Relações Internacionais. Sendo um importante objeto de estudo da área, é fundamental analisar o contexto dessa conduta no principal ator da América Latina: o Brasil.

O governo de Lula da Silva (2003-2010) trouxe uma nova perspectiva para as relações exteriores do Brasil. Além de defender a soberania nacional, utilizou-se das pautas reformistas e sociais para alavancar a posição do brasileiro no sistema internacional, aproximando-se dos países emergentes, vizinhos e fomentando a Cooperação Sul-Sul como um caminho para o desenvolvimento. Diante disso, foi possível identificar o aumento da participação do Brasil nas relações internacionais, diversificando os Estados parceiros, muitos não tradicionais, liderando grupos e blocos, alavancando acordos e transformando o país em uma grande liderança regional.

Sua sucessora, Dilma Rousseff (2011-2016), inevitavelmente foi submetida a comparações e questionamentos em relação aos rumos da política externa. O caminho mais simples seria dar plena continuidade ao que havia sido adotado no governo Lula, ainda que pudessem ser adicionadas novas pautas e pequenos ajustes no que já era existente. Entre as novidades, foi possível destacar o empenho do governo Dilma tratar o tema do desenvolvimento da ciência e tecnologia e as medidas adotadas para lidar com a conjuntura internacional do período, caracterizada pela crise econômica mundial e conflitos políticos.

Diante dessa perspectiva, o presente estudo busca analisar o papel da diplomacia presidencial nas agendas da política externa brasileira entre os anos de 2003 e 2016, elencando suas continuidades e rupturas, identificando, também, o papel da liderança na formação da agenda das relações exteriores, uma vez Lula da Silva e Dilma Rousseff representam o mesmo partido político.

O trabalho, então, busca contribuir com o acervo de estudos de política externa brasileira, dentro do campo das Relações Internacionais, visando responder o questionamento: quais as manutenções e descontinuidades da política externa entre mandatos petistas? Houve continuidades ou rupturas? Qual foi a intensidade da diplomacia presidencial durante os respectivos mandatos?

Para responder tal questionamento, o estudo tem como objetivo geral realizar uma análise comparativa entre as agendas da política externa brasileira e da diplomacia presidencial, identificando as continuidades e rupturas entre os mandatos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Como objetivos específicos, a pesquisa se propõe a: I) Analisar as pautas prioritárias nas agendas da política externa de Lula da Silva e Dilma Rousseff; II) Analisar a atuação do Presidente da República nas agendas de política externa; e III) Elencar e dissertar sobre as semelhanças e discontinuidades nas agendas de política externa dos governos petistas.

O estudo é dividido em quatro seções. A primeira busca elucidar as definições e atuação do Chefe de Estado na diplomacia, seguindo suas definições e obrigações. A segunda e terceira seções tratam das características e pautas prioritárias da agenda da política externa dos governos petistas de Lula da Silva e Dilma Rousseff, e, por fim, a quarta e última seção faz um comparativo entre os dois governos, analisando o contexto, reflexos e números que justificam os resultados.

Através da abordagem qualitativa, o estudo irá se fundamentar de maneira complementar junto as metodologias de pesquisa documental e bibliográfica. A pesquisa bibliográfica é efetuada através de trabalhos acadêmicos consolidados, livros e artigos científicos. A pesquisa documental se vale das fontes primárias, ou seja, coletada de documentos e informações que ainda não foram tratados analiticamente, tais como documentos governamentais e reportagens, por exemplo, sendo compatíveis com o objetivo do estudo.

## **2. O CONCEITO DE DIPLOMACIA PRESIDENCIAL E SEU PAPEL NA AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA**

Antes de analisar o papel do presidente da república como agente das relações exteriores, é fundamental esclarecer, partindo do regime presidencialista do Brasil, quais são as circunstâncias em que um presidente é o decisor na política externa, uma vez que está sujeito às relações institucionais de acordo com o comportamento do Ministério das Relações Exteriores. Diante disso, as próximas subseções buscarão contextualizar esses cenários.

É relevante trazer o que entendemos por presidencialismo. De forma simplificada, o presidencialismo é um sistema governamental onde o presidente, eleito pela população, é empossado ao cargo em que permanecerá por tempo determinado pela Constituição, tornando-se o chefe de Estado. Linz (1991) destaca uma importante característica institucional do presidencialismo: o autor questiona se o presidente, eleito pelo povo, tem mais legitimidade democrática que o Congresso, eleito da mesma forma.

Ainda que o presidencialismo tenha como ponto de partida a separação de poderes, muitos Estados, emoldurados na governança presidencialista, concentram as decisões no poder Executivo. Segundo Malamud (2003), a participação do presidente nas decisões da política externa vai depender da estruturação do governo em questão, uma vez que pode haver, ou não, o equilíbrio entre os três poderes.

Cada arranjo institucional presidencialista tem suas características e singularidades. O que não seria diferente no presidencialismo brasileiro. A Constituição Brasileira de 1988 aumentou a autonomia do presidente, oferecendo, por exemplo, a possibilidade de promulgar leis de caráter emergencial e solicitar prioridade na apresentação e votação de leis, como indica Preto (2006). Além disso, o presidencialismo brasileiro apresenta características únicas em relação às demais democracias. Abranches (1988) as define como presidencialismo de coalizão.

O autor induz que o presidencialismo brasileiro não pode ser equiparado aos demais Estados de governança semelhante devido à grande proporção de coalizões, ou seja, um Estado de grande pluralidade social, somado ao vasto multipartidarismo, que resulta numa tensão que pode abalar a estabilidade política e institucional, exigindo maior aliança e movimento estratégicos na política doméstica.

De antemão, a política externa deve seguir a conduta dos princípios que orientam as relações exteriores do Brasil, elencadas na Constituição Federal de 1988<sup>8</sup>. Deste modo, os agentes da política externa devem atuar de forma que não contradiga tais princípios. Ainda na Constituição de 1988, o artigo 84<sup>9</sup> esclarece a

---

<sup>8</sup> Verificar o Título I, dos princípios fundamentais, art. 4º, incisos I a X da Constituição Federal de 1988.

<sup>9</sup> Conferir cap. II, seção II, art.84º da Constituição Federal de 1988.

função do presidente na política externa. De forma simplificada, é exigida a manutenção das relações com os demais Estados, celebrando tratados internacionais, nomeando embaixadores, declarando guerras e celebrando a paz. Entende-se, então, que o Presidente da República é o responsável constitucional pela política externa do país, com assessoramento do Ministério das Relações Exteriores, como analisa Preto (2006).

No que tange a diplomacia presidencial, ou diplomacia de cúpula de regimes presidencialistas, é caracterizada pela condução pessoal do chefe de Estado nas pautas da política externa. Tendo o estadunidense Theodore Roosevelt, nos primeiros anos do século XX, como pioneiro, a prática se expandiu rapidamente para outros Estados.

Até a redemocratização, o Itamaraty era reconhecido por sua autonomia nas relações exteriores, sendo o grande responsável pela construção e consolidação da diplomacia brasileira até meados do século XX. Contudo, após a designação da responsabilidade constitucional da política externa ao Presidente da República, os chefes de Estado passaram a atuar de forma direta nas agendas. No Brasil, salvo episódios esporádicos, a diplomacia presidencial passou a tomar corpo no governo de Fernando Henrique Cardoso em meados dos anos 1990. Diante desse cenário, Danese (1999) indica que a diplomacia presidencial se introduziu como uma ferramenta de política externa, e que, a partir de então, passou a ganhar maior projeção na mídia e na academia.

Danese (1999) elabora que a diplomacia presidencial, então, opera diante de dois importantes condicionantes: opinião pública e política doméstica, e política internacional. Desse modo, é possível observar a influência da opinião pública para o processo decisório, uma vez que o agente diplomático precisa responder às suas ações, ainda que seja preciso dialogar com os poderes políticos.

Muito embora a diplomacia presidencial não seja resumida às viagens do chefe de Estado, contendo também condutas proativas e conduções pessoais no processo decisório, um mandato com médias de viagens anuais elevadas pode indicar as prioridades do governo em questão em determinadas pautas, participando ativamente do comando dessa política. Na mesma medida, uma média de viagens baixa pode induzir que o mandatário esteja priorizando a política

doméstica. Ambos os cenários fizeram parte da política externa brasileira nos quatorze anos dos governos petistas e serão abordadas nas seções seguintes.

### **3. A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: PAUTAS PRIORITÁRIAS E AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO**

Quando Luís Inácio Lula da Silva foi eleito, em 2002, passou-se a figurar uma nova face em relação às políticas domésticas e externas do Brasil. Aproveitando a relativa estabilidade econômica e na política doméstica, herdada do governo de Fernando Henrique Cardoso, o governo Lula enfatizou seu planejamento nas políticas de reforma social. Na política externa, então, não seria diferente. Não obstante, suas relações exteriores foram a frente de governo que mais representou as posições do Partido dos Trabalhadores, como indicam Vigevani e Cepaluni (2007).

O início dos anos 2000 está inserido em uma conjuntura onde as relações unilaterais dos Estados Unidos estavam protagonizando as relações do cenário internacional, na mesma medida em que acordos multilaterais perdiam força, afetando, sobretudo, as estratégias dos países emergentes. Deste modo, grande parte das estratégias da política externa do governo Lula já mostravam um caráter de ruptura com o que havia sido praticado na governança tucana e passaram a direcionar-se na busca pela cooperação política com países emergentes, como China, Índia, África do Sul e Rússia, tendo, também, a aproximação com a América do Sul como um importante pilar. Silva (2011), analisa que essa postura ativa das relações internacionais brasileira pode ser traduzida como uma política externa de caráter humanista em prol do desenvolvimento nacional.

Diante desse comportamento, aproximando-se das nações emergentes e em desenvolvimento, tomando uma posição ofensiva pelo planejamento de reformas, e engajando-se em coalizões com outros Estados, o Brasil, de forma conjunta, passou a aumentar o poder de barganha no cenário internacional e nas organizações, como na Organização das Nações Unidas, por exemplo. Uma das idealizações dessa estratégia é a formatação do G-20, que surgiu como uma crítica à Organização Mundial do Comércio. Outros grupos originados no governo Lula que também tiveram destaque foram os Ibas e Brics. O Ibas, que além de ser um movimento

estratégico de cooperação técnica entre Brasil, Índia e África do Sul, também teve seu cunho político atrelado à reforma do Conselho de Segurança da ONU. O grupo Brics, por outro lado, foi originado por uma tendência econômica entre os países que, até 2040, seriam as maiores economias mundiais. Dessa forma, foram alocados Brasil, China, Rússia e Índia e, posteriormente, África do Sul, garantindo uma representação política do Sul, conforme apresenta Albanus (2015). É possível afirmar, então, que estes movimentos passaram a priorizar a multipolaridade, democratizando os processos decisórios da política internacional.

A América do Sul também foi uma das pautas prioritárias do governo Lula. O Mercado Comum do Sul (Mercosul), por exemplo, foi revigorado no mandato petista após as divergências dos anos 1990. De acordo com Silva (2013), as políticas de convergência no campo da indústria, tecnologia, comércio, agricultura e educação, buscavam uma coordenação do bloco que o tornaria resiliente diante dos problemas. Já a União das Nações do Sul (Unasul), por sua vez, é um eixo político de segurança na América do Sul, como sinaliza Visentini (2013). A Unasul é um grande exemplo de integração, uma vez que foi o primeiro grupo que reuniu todos os países em um mesmo bloco. Cerro (2020), justifica sua importância sob os aspectos políticos, uma vez que o núcleo representa uma ideia única em âmbito multilateral; geopolíticos, diante do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que media conflitos vizinhos e os protege das influências externas; e econômicos, que planeja a integração no desenvolvimento de infraestrutura, por exemplo.

Albanus (2015) ainda que ressalte que também houve estratégias que miraram o Oriente Médio, sobretudo na participação na mediação de conflitos no Irã e da questão entre Israel e Palestina, além de acordos cambiais, mas que também inovou no aspecto político, dada a criação da Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa), em 2005, que configurou a primeira visita de um Chefe de Estado Brasileiro na região.

Diante da ênfase na Cooperação Sul-Sul, é possível destacar que a estratégia multilateral, protagonista e de diversificação desenvolvida no governo Lula, elevou o padrão das relações exteriores, adotando uma postura pragmática e criativa. Visentini (2013) destaca a política externa do governo Lula como um planejamento de longo alcance que revelou uma liderança carismática, que, em síntese, em



primeiro momento buscou ressignificar as pautas prioritárias da política externa brasileira, enfatizando as reformas sociais, seguido por uma aproximação dos países vizinhos e na construção de um alinhamento com países do sul global, enfatizando o multilateralismo.

Dado um breve contexto sobre as pautas prioritárias da política externa do governo Lula, trataremos adiante, especificamente, da diplomacia presidencial do período. A liderança carismática é apontada como uma das principais marcas de Lula. A política externa do líder petista, além do caráter multilateral e das cooperações com países em desenvolvimento, somado à aproximação com a América Latina, foi marcada pela diplomacia presidencial. Rodrigues (2014) destaca a condução de Lula nas relações exteriores como ideológica e carismática.

Diante das tentativas de aproximação e integração da América Latina, de fortalecer o Mercosul e tornar os membros mais participativos no cenário internacional, o governo Lula realizou 92 viagens oficiais aos países da região, conforme apresentado pelo Ministério das Relações Exteriores (2019). O papel da diplomacia presidencial foi fundamental para a consolidação do posicionamento do Estado brasileiro diante das pautas prioritárias, explicitando não só o planejamento do governo para o objetivo em si, mas também na construção da figura de uma liderança política regional.

Outra ferramenta para a consolidação das relações internacionais do governo Lula, como mencionado anteriormente, foram as diversificações na aproximação de países que estavam fora das parcerias tradicionais brasileiras, como países africanos, Índia e países do Oriente Médio, apontado por Vigevani e Cepaluni (2007). Diante dessa perspectiva, diversos foram os arranjos que pudessem concretizar sua participação nos demais continentes, efetivando a ascensão do Brasil no cenário internacional.

**Tabela 01 – Viagens oficiais da presidência no governo Lula**

Regiões	Número de viagens
África	32
América Central e Caribe	21
América do Norte	20
América do Sul	92
Antártida	1
Ásia	1
Europa	57
Oceania	0
Oriente Médio	12
Encontros multilaterais	30

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de: Ministério das Relações Exteriores (2019); Presidência da República (2019).

Conclui-se, por fim, que a diplomacia presidencial nos mandatos de Lula da Silva foi marcada pelo viés carismático e ideológico. Dessa forma, através da personalidade autoconfiante e identificação com pautas sociais e reformistas, atreladas à sua ascensão política pessoal, conseguiu, de forma eficaz, potencializar o crescimento brasileiro, tornando o país um importante ator global. O próximo capítulo tratará da política externa do governo Dilma Rousseff, pautada na ressignificação de prioridades em meio à instabilidade política doméstica.

#### **4. “CONTINUAR NÃO É REPETIR”: A POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF E A MULTIPOLARIDADE BENIGNA**

Desde sua posse, em 2011, mesmo sendo uma sucessora natural de Lula da Silva, a presidente Dilma Rousseff já apontava para os desafios que surgiriam ao longo do seu mandato, não apenas pela elevação no nível das políticas adotadas na gestão anterior, mas também diante dos desafios do cenário doméstico e internacional. Os reflexos da crise econômica mundial de 2008 atingiram o Brasil em 2011, gerando descontentamento e instabilidade interna. No exterior, crises políticas tomam conta do Oriente Médio, Leste Europeu e na América do Sul, conforme apresentado por Albanus (2015).

Em face à essa conjuntura, a política externa do governo Dilma projetou a manutenção de uma base de políticas já adotadas no governo Lula. Na mesma medida, foi utilizado o termo “*continuar não é repetir*”, pelo então Ministro Antônio

Patriota, que indicava que o novo governo modificaria a estratégia de determinadas pautas e acrescentaria uma própria identidade na condução dessas políticas, nomeando-as, então, como “*multipolaridade benigna*”, indicado por Pereira (2011). Inicialmente, acreditava-se que as pautas feministas e de direitos humanos, dada a trajetória pessoal da então presidente durante a ditadura militar, seriam os principais norteadores da política externa. Contudo, foi enfatizada a temática da ciência e tecnologia, que marcou presença na maior parte dos acordos multilaterais e bilaterais. Nesse sentido, Albanus (2015) indica que a narrativa se baseou no argumento de que, através da educação e estudos científico e tecnológicos, o Brasil se tornaria uma grande potência.

Os acordos multilaterais foram mantidos durante a gestão do governo Dilma, sobretudo diante da crise econômica mundial que afetava, especialmente, os países emergentes. Tais acordos eram descritos como um caminho mais eficaz para a resolução do problema econômico, uma vez que os Estados teriam mais chances de encontrar uma resolução de forma multilateral. Assim, houve uma priorização nas pautas reformistas do FMI e Banco Mundial, para que estes pudessem corresponder com prontidão às emergências dos países em desenvolvimento, conforme apresentado por Pereira (2011). Além disso, foi mantido o aspecto de justiça e pautas sociais na ONU, com o novo slogan “*Responsabilidade ao Proteger pelo Brasil*”.

Diferentemente do que foi pautado no governo Lula, Pereira (2011) afirma que Dilma Rousseff trouxe à política externa a importância do papel da mulher em uma sociedade igualitária e reforçava o pioneirismo político na sua personificação como presidente. Além disso, trouxe ao enfoque agendas de segurança no Oriente Médio, onde reforçou a responsabilidade dos Estados na paz internacional. Em relação aos Estados Unidos, o governo Dilma defendia a “*agenda do século 21*”, mas interrompeu a aproximação após o caso de espionagem das agências de inteligência estadunidenses.

Mesmo diante a continuação de uma política externa ativa, o governo Dilma foi impactado pela conjuntura internacional do período, conforme descrito no início da seção. A crise econômica de 2008, que passou a impactar o Brasil em 2011, deu lugar à recuperação da economia dos Estados Unidos e o fortalecimento do controle da Zona do Euro, centralizando o poder do G7 e reduzindo a participação das

economias emergentes, como apresentam Saraiva e Gomes (2016). Além disso, as crises na Síria e Ucrânia fizeram com que prevalecesse as agendas das grandes potências em relação aos países em desenvolvimento. Spektor (2014) ainda indica que, internamente, a economia brasileira enfraqueceu e o crescimento do PIB foi menor que 1% em 2014. Mesmo com a reeleição, a polarização política no Brasil tomou força, impactando diretamente a política externa, uma vez que a então presidente obrigou-se a priorizar a política doméstica.

Uma das principais características da política externa do governo antecessor, a diplomacia presidencial, foi severamente impactada devido ao enfoque do planejamento do governo Dilma em atender à política interna. Ainda que planejasse manter a proatividade do Brasil no cenário internacional, a conjuntura do período obrigou a presidente a priorizar a instabilidade econômica e política doméstica, o que resultou na diminuição das viagens presidenciais, como demonstra a Tabela 02.

**Tabela 02 – Comparativo das viagens presidenciais dos mandatos petistas**

	Lula	Dilma
<b>Viagens internacionais</b>	146	79
<b>Países</b>	85	40
<b>Regiões</b>		
África	32	8
América Central e Caribe	21	6
América do Norte	20	10
América do Sul	92	29
Antártida	1	0
Ásia	1	3
Europa	57	24
Oceania	0	1
Oriente Médio	12	1

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de: Ministério das Relações Exteriores (2019); Presidência da República (2019).

Como demonstrado na Tabela 02, o governo Dilma diminuiu quase pela metade o número de viagens oficiais da presidência. Ainda que mantivesse a linha ideológica, a diminuição da intensidade, uma das principais características da política externa do governo Lula, demonstra uma contenção na continuidade. Como resultado, a ruptura com a proatividade das relações exteriores diminuiu o protagonismo brasileiro na política internacional.

A próxima seção, então, analisa as agendas de política externa dos dois governos ao longo dos dezesseis anos de mandato dos petistas.

## **5. RUPTURA NA CONTINUIDADE: UMA PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF**

Ao utilizar o discurso “*continuar não é repetir*” já era possível induzir que ocorreriam mudanças na política externa do governo Dilma em relação ao governo Lula. Em geral, as agendas prioritárias do governo Lula foram continuadas, ainda que novos temas fossem introduzidos, além da intensidade dada a determinadas pautas ou aproximação com blocos e países específicos.

Em relação às continuidades, a defesa da soberania, multilateralismo, promoção da paz e defesa dos direitos humanos e causas sociais foram mantidos em ambos os governos. Somado a isso, o governo Dilma ainda trouxe o enfoque na produção de ciência e tecnologia, que esteve presente na maior parte dos discursos. Outras agendas do governo Lula que receberam continuidade foram as defesas das pautas reformistas na ONU, OMC, e, por conta da crise econômica mundial, também foram defendidas mudanças no FMI e Banco Mundial.

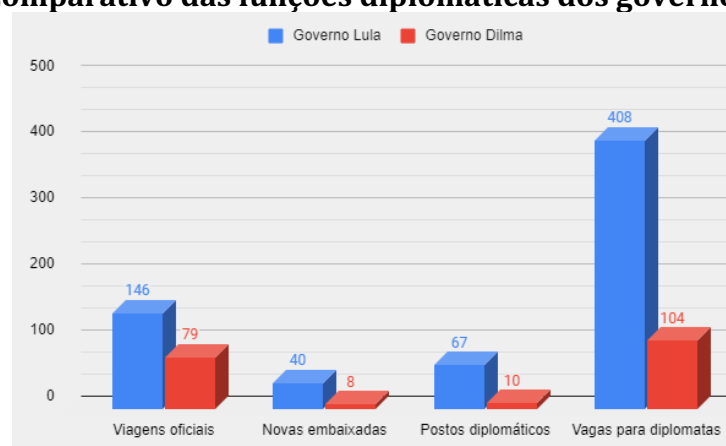
Albanus (2015) ainda indica que houve continuidades na participação dos Ibas e Brics. O Ibas, em menor grau, visto que diminuíram os encontros de alinhamento do bloco mesmo que fossem elaboradas estratégias de cooperação e desenvolvimento de políticas de combate à pobreza. O Brics, em contrapartida, alcançou objetivos importantes para o futuro do bloco, como a criação do Banco de Desenvolvimento, ganhando maior atenção e apoio do governo Dilma. A Cooperação Sul-Sul, um dos temas centrais do governo Lula, foi mantido na gestão seguinte, porém, de uma forma mais tímida. O Mercosul foi marcado pela adesão de novos membros, enquanto a Unasul sofreu com o desenvolvimento das crises na América Latina e lhe foi conferida a função de mediação própria de problemas comuns.

Em relação à Ásia, as relações de reciprocidade e pragmatismo se mantiveram se comparados os dois governos. No tocante aos Estados Unidos, as relações econômicas também mantiveram seu pragmatismo, na mesma medida em que se mostrava contrário à alguns interesses da Casa Branca, conforme apresenta Albanus (2015).

As principais rupturas se encontram na prioridade dos encontros e viagens oficiais. O governo Lula, por exemplo, realizou 32 viagens ao continente africano, enquanto sua sucessora realizou apenas 8, totalizando uma diminuição de mais de

75%. Na mesma medida, enquanto o governo Lula protagonizava inéditas relações com o Oriente Médio, o governo Dilma limitou-se à apenas uma única viagem oficial à região. Como é possível observar na Tabela 03, o governo Dilma apresentou uma queda em mais de 45% nas viagens oficiais da presidência em relação ao governo Lula. Além disso, houve uma diminuição de 80% na abertura de novas embaixadas e uma queda de 85% na abertura de novos postos diplomáticos. Outro fator que ganha destaque na ruptura entre os governos é a diminuição das novas vagas para diplomatas no Itamaraty. Enquanto na gestão Lula foram abertas 408 vagas, o governo Dilma ofereceu 74,5% menos.

**Tabela 03 – Comparativo das funções diplomáticas dos governos Lula e Dilma**



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de: Ministério das Relações Exteriores (2019); Presidência da República (2019).

Estes resultados podem ser respondidos e analisados diante de algumas perspectivas. A primeira delas pode ser identificada pela personalidade da liderança. Enquanto Lula foi reconhecido como um líder carismático, o governo Dilma é representado por um perfil mais técnico e introspectivo, o que pode justificar a diminuição dos números apresentados na Tabela 03. Porém, é preciso enfatizar que na gestão Dilma o Ministério das Relações Exteriores sofreu diversos cortes de orçamento, sendo alvo de ajustes maiores que outros ministérios, conforme Albanus (2015). Além disso, a conjuntura internacional do governo Dilma encontrava-se mais desafiadora, uma vez que foi enfrentado uma crise econômica mundial e crises políticas no Oriente Médio e Leste Europeu, o que impactou diretamente no ambiente doméstico brasileiro, alvo de protestos e instabilidades e crises internas, que acabaram resultando no impeachment da presidente em 2016.

Em um ponto de vista geral, é possível afirmar que o governo Dilma é uma continuidade nas pautas da agenda externa do governo Lula, ainda que tenha uma participação mais tímida no cenário internacional. Segundo Bachega (2014), pode-se afirmar, ainda, que a elevação da política externa entre 2003 e 2010 foi tamanha, que seria impossível manter o mesmo ritmo de crescimento, e, por conta disso, a estratégia deveria ser voltada para a consolidação da participação brasileira internacionalmente.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo teve como propósito responder o questionamento de quais eram as semelhanças e rupturas nas agendas da diplomacia presidencial na política externa dos presidentes petistas. Ao analisar as pautas prioritárias dessas agendas durante os governos Lula da Silva, de 2003 a 2010, e Dilma Rousseff, de 2011 a 2016, foi possível identificar uma linha ideológica que compartilha grandes semelhanças em sua base e que mantém os valores e interesses do Brasil, desde os interesses nacionais em desenvolvimento, mas também nas relações multilaterais e aproximação com países vizinhos e emergentes.

O governo Dilma, de forma geral, manteve a tradição do governo antecessor, ainda que propusesse novos temas. Destacam-se as agendas que defendiam a ciência e tecnologia e, por conta da conjuntura internacional do período, as pautas econômicas e reformistas, sobretudo de FMI e Banco Mundial. Além disso, a atuação do Brasil como líder regional foi mantida, ainda que de forma mais moderada.

Conclui-se, então, que apesar da brusca diminuição nas viagens presidenciais e nas funções diplomáticas tanto na figura da presidente, quanto no próprio Itamaraty, os governos Lula da Sila e Dilma Rousseff apresentam mais continuidades do que rupturas, ainda que possuam ajustes e inserção das suas próprias personalidades.

## Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. "O presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, 1988, p.5-33.
- ALBANUS, Adriana P. F. "Continuar não é repetir": a política externa dos governos Lula e Dilma em perspectiva comparada". **Revista Neiba**. Rio de Janeiro. v. 4, n. 1, p. 1-12, ago. 2015.
- BACHEGA, Hugo. **Patriota nega recuo de política externa e diz que "era hora de consolidar"**. São Paulo: BBC, mai. 2014.
- BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 2016.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Viagens do Presidente da República**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/tags/tag/viagens-do-presidente-da-republica?start=30>.
- BRASIL. Presidência da República. Biblioteca. **Conteúdo presidencial digital: ex-presidentes**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>.
- CERVO, Amado Luiz. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**, a.53, 2010, pp. 54-72.
- DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Ed. 2. Brasília. Revista FUNAG, 2017.
- LINZ, Juan. **Presidencialismo ou parlamentarismo, faz alguma diferença?** In: LAMOUNIER, Bolivar (org.) A opção parlamentarista. São Paulo: IDESP : Sumaré, 1991.
- MALAMUD, Andrés. O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada. *Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 38, n. 168, p. 715-742, 2003.
- PEREIRA, Paulo Celso. "Continuar não é repetir". **Revista Veja**, 2199 ed., a.44, n.2, 2011, p.17-21, 12 jan.
- PRETO, Alessandra Falcão. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da presidência da república na formulação da política externa**. 2006. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- RODRIGUES, Jamile Bilu. **Um estudo da diplomacia presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva a partir da perspectiva do fotojornalismo**. 2014.
- SANTOS, Roberty Douglas M. Política externa e diplomacia presidencial: uma análise comparada dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e



Dilma Rousseff (1995-2016). **Revista Fronteira**, Belo Horizonte, v. 20, n. 39, p. 67-95, 1º sem. 2021.

SARAIVA, Miriam G.; GOMES, Zimmer S. B. Os limites da Política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relações Internacionais**, vol. 25 n. 50 La Plata, jul 2016.

SILVA, André Luiz Reis da. **Uma diplomacia multidimensional? As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010)**. In: Simpósio Nacional de História, 26, 2011, São Paulo, 2011. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História... São Paulo: ANPUH, jul.

SILVA, André, Luiz Reis da. **Brasil, potência emergente: desafios do desenvolvimento e da inserção internacional**. In: VISENTINI, Paulo [et al]. *Brics: as potências emergentes: China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul*. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

SPEKTOR, Matias. **Diplomacia de transição**. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Brasil, out. 2014.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto internacional**. Rio de Janeiro, vol. 29, nº2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A projeção internacional do Brasil:1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Artigo recebido em: março de 2024.  
Artigo aprovado em: julho de 2024.

## **MAOISM ACROSS LATIN AMERICA: LEGACY FOR CHINA'S ADVANCEMENT IN THE REGION**

*Alberto Maresca*<sup>10</sup>  
Georgetown University

### **Abstract**

China's current economic advancement in Latin America and the Caribbean is not an unprecedented phenomenon. The current economic scope of Sino-Latin American relations is the continuation of a historical connection that China built with the region, thanks to Maoism. Looking at Cuba, Peru, Mexico, and Brazil, this paper deconstructs the different adaptations that Maoism received in the four countries. Maoist China also enhanced people-to-people and party diplomacy to widen its influence in the region on various levels. All the studied Latin American countries show that Maoist China reacted to insert itself into the US-USSR competition, with less influential results in Cuba and Mexico. In Peru and Brazil, with current consequences, Maoism gave China an advantageous legitimacy because of its interactions with rural-socialist movements and national governments, or leftist political parties. Maoism appears to be the political legacy that benefited China in its new expansion in Latin America and the Caribbean.

*Keywords:* Maoism, Latin America, China, influence, legacy.

## ***O MAOÍSMO NA AMÉRICA LATINA: LEGADO PARA O AVANÇO DA CHINA NA REGIÃO***

### **Resumo**

O atual avanço econômico da China na América Latina e no Caribe não é um fenômeno sem precedentes. O atual escopo econômico das relações sino-latino-americanas é a continuação de uma conexão histórica que a China construiu com a região, graças ao maoísmo. Analisando Cuba, Peru, México e Brasil, este artigo desconstrói as diferentes adaptações que o maoísmo recebeu nesses quatro países. A China maoísta também fortaleceu a diplomacia entre povos e partidos para ampliar sua influência na região em diversos níveis. Todos os países latino-americanos estudados mostram que a China maoísta reagiu para se inserir na competição entre EUA e URSS, com resultados menos influentes em Cuba e no México. No Peru e no Brasil, com consequências atuais, o maoísmo deu à China uma legitimidade vantajosa devido às suas interações com movimentos rurais-socialistas e governos nacionais, ou partidos políticos de esquerda. O maoísmo parece ser o legado político que beneficiou a China em sua nova expansão na América Latina e no Caribe.

*Palavras-chave:* Maoísmo, América Latina, China, influência, legado.

---

<sup>10</sup> Alberto Maresca is an Italian graduate student pursuing a Master of Arts in Latin American Studies at Georgetown University, where he is also a Teaching and Research Assistant. He previously completed a Master's degree in Diplomacy and International Relations at the Diplomatic School of Spain and a Bachelor's degree in Political Science and International Relations at the University Federico II in Naples, Italy. E-mail: [aa2689@georgetown.edu](mailto:aa2689@georgetown.edu).

## 1. INTRODUCTION

Usually, China's presence in Latin America is perceived as an unprecedented phenomenon. There are different reasons for this line of thinking. First, unlike Spain, Portugal, the Netherlands, Great Britain, France, and the United States, China approached Latin America, throughout history, in a silent way. For sure, the lack of colonial heritage helped Beijing in this operational method. Secondly, and particularly from the US perspective, China is seen as an extra-regional actor with less legitimacy for being active in Latin America. Allow me to focus, for introductory purposes, on this last point. The last two US National Security Strategies, from the Trump (2017) and Biden (2022) administrations, refer to Latin America mainly as the Western Hemisphere, suggesting a unified American concept from Alaska to Patagonia, implying that any other international actor is external and foreign, in the exclusive sense. We are not dealing with an updated US posture; instead, it is a legacy of the Monroe Doctrine, replacing only the back-then European countries with China.

This paper acknowledges the Global North's surprise for China's economic advancement in Latin America, which indeed is a new geopolitical paradigm. However, the argument is that China's political legitimacy in Latin America lies in the historical attention that Communist China has paid to Latin America under Mao Tse-tung. Words here are chosen to outline this paper's focus on the post-1949 period, specifically since Mao's foundation of the People's Republic of China (PRC). In fact, this work aims to show how Maoism spread across Latin America, promoting Chinese legitimacy in the region despite geographical distance, Soviet presence, and US ostracism.

The paper provides a different understanding of Sino-Latin American relations, which are not a recent development of pragmatic economic interests limited to loans, infrastructures, or trade. Instead, China benefits from relevant political interactions undertaken during the Cold War in Latin America. In other words, I try to defeat the common and almost dogmatic discourse that sees China as a cynical entity without soft power capacity. Surely, in the context of Latin America, China cannot rely on the same expertise of the US in soft power. Nonetheless, it does not mean that China has no soft power at all. For Maoism, soft power concerned the

empowerment of rural communities to drive political, social, and economic changes through the influence of traditional Marxist class struggle. Given the premise, it will be possible to describe how Latin American peasants, whereas in countries ideologically aligned or not with Maoist China, were inspired by Mao's peasantry narrative, therefore deepening their appreciation for China. It is reasonable to include that the efforts of the Chinese government, not always through its embassies, were essential for the diffusion of Maoism in Latin America. If, on one hand, there is an intuitive input to perceive significant Maoist influence in Cuba after 1959 and Peru because of Shining Path, this paper instead retakes Peter Smith's "counterintuitive" theoretical approach (2013, p. 7), to include that also other countries, Mexico and Brazil, saw a significant Maoist influence. Initially, there will be a brief review of Maoism in Cuba and Peru, which are two of the most studied and known cases of China's early influence in Latin America. The core cases for the argument, Mexico and Brazil, serve as relevant comparative studies for the following reasons.

Scholars have found that the past driver for China's Latin American agenda has historically been to counter US and Soviet influence in the region (León-Manríquez & Alvarez, 2014). Because of the aforementioned aspects, Mexico is a primary scenario for the logical long-standing predominance of US influence due to geographic factors, among others. Moreover, Mexico has also been analyzed as a country with durable and robust relations with the Soviet Union (Blasier, 1983), making it a natural attraction for China's foreign policy. The vital item that indicates Mexico as an appropriate scope of analysis is its rural and peasant conformation, see the Mexican Revolution (1910-1917). This has been the key to the diffusion of Maoism in Latin America and the Global South.

In Brazil, Maoism and China's influence had two different stories before and after 1964, showing Beijing's resilience in maintaining its political and economic leverage until now, with the BRICS initiative and Brazilian rural movements. It is important to outline a possible correlation between Maoism in Latin America and current relations with China. For Cuba, Peru, Mexico, and Brazil, China's partnership has been a reality since Maoism. If, during the Cold War, China had a political and social role through Mao Tse-tung in the four countries, it has now changed to an

evolving economic focus. China's legitimacy in Latin America is not a new coincidence of interests, but a transformed political continuation.

## **2. CUBA AND PERU: WHERE MAOISM COMES TO LIGHT**

### **2.1. The Cuban Revolution and Delimited Maoism**

A decade after Mao Tse-tung proclaimed the PRC, Latin America, particularly the Caribbean, started to prove that Maoism could find fertile ground in the region. It is essential to draw some insights into the Sino-Cuban relations. The revolutionary character of the two regimes and the ideological, in theory, commonality were the pillars of the dialogues between China and Cuba around the figures of Mao Tse-tung, Fidel Castro, and Ernesto *Che* Guevara. The mention of these central personalities is not of secondary relevance. The relationship between the two Marxist-socialist realities, which is a more accurate categorisation than solely communist, was mainly strengthened because of these political leaders. Aside from the interpersonal agreements and public affection among them, we must address that Sino-Cuban relations were not intuitively smooth.

The guerrilla warfare of the 1959 Cuban Revolution did have a Maoist component, mainly through *Che* Guevara's theoretical and organisational formation of the revolutionary guerrilla, being rural and agrarian (Barrera, 2009). However, there are evident differences between the two Revolutions' geographic, territorial, and socioeconomic natures, but this does not erase the *Barbudos'* inspiration from Mao. It is also for this ideological similarity that Maoist China supported Fidel Castro's overthrow of Fulgencio Batista, implementing, since 1960, diplomatic relations with Havana, political mutual exchanges, and commercial activities, mainly about sugar. China-Cuba relations relied on a robust ideological structure through Mao and Fidel, but at the same time, had to play into a triangular competition with the Soviet Union, leading to both burdensome inconveniences and achievements, like the opening of the first *Xinhua* press office in the Americas (Connelly & Cornejo Bustamante, 1992).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Reactions to the Cuban Missile Crisis of 1962 exacerbated the relations between Cuba and China, also because of the USSR's role. From a geopolitical struggle for socialist influence in the Caribbean, Cuba-China relations moved into an ideological controversy, leading to a major cooling of bilateral relations between Beijing and Havana "from 1967 to 1970" (Connelly & Cornejo Bustamante, 1992, pp. 68-70).

I insist on the interpersonal nature of Sino-Cuban relations under Mao, because “[d]uring the twenty years or so after the founding of New China in 1949, China and Latin America and the Caribbean mainly conducted people-to-people exchanges” (USC US-China Institute, 2009, II).<sup>12</sup> Arguably, Maoist China’s initial relations with Cuba are a primary example of the maintained centrality, until nowadays, of people-to-people diplomacy in Chinese foreign policy for Latin America and the Caribbean (LAC). Fidel Castro represented himself as the vital motivation for China to strengthen its Cuban *dossier*. The Maoist government saw in Fidel a revolutionary leader with those ideological features praised by the PRC, such as the use of armed guerrilla, the reliance on a–different kind of–peasantry, and even most importantly, Fidel’s anti-imperialist discourse regarding the US (Johnson, 1970). For Cuba, as per the other Latin American countries studied here, Maoism was a critical theoretical tool, a line of political philosophy for building the 1959 revolutionary project. In the case of Cuba, China provided, with Maoist guerrilla warfare, an inspirational military framework that later inherited a Cuban adaption (Urrego, 2017).

As I will show for Shining Path in Peru, Maoism was not a dogmatic constitution or a Bible on which China forced its presence in Latin America. Instead, it was a set of ideas that survived the rivalry between the USSR and China over Cuba because of a humanistic legitimacy that the Maoist PRC obtained, perhaps even more strategically than the Soviets. Aside from the resilient ideological affinity between Xi Jinping’s China and Miguel Díaz-Canel’s Cuba around initiatives like BRICS, the United Nations Group of 77 plus China, and the shared “paths of socialism with respective characteristics” (State Council Information Office of the PRC, 2023, 10), there is also a history of not only economic partnership, thanks to Maoism.

## **2.2. Shining Path: Complex Maoist Legacy for China in Peru**

No era in Peru’s history does not offer the most prominent ingredient for Maoism diffusion: the rural-urban cleavage. The severity of Peru’s inequality can be defined as a “socioeconomic” reality, starting from ethnic discrimination between

---

<sup>12</sup> The Annenberg School for Communication and Journalism and the US-China Institute at the University of Southern California made available through the USC website the first *China’s Policy Paper On Latin America And The Caribbean* in 2009. However, the Chinese government officially released its White Paper for LAC in 2008.

indigenous people and European descendants to the geoeconomic cleavage between Lima and the vast rural regions of the interior (McClintock, 1989, p. 129). The availability of an extensive rural population, underrepresented politically and subjugated in economic and social terms, made Peru a perfectly fertile ground for Maoism. This consideration exists to counter a superficial analysis that sees Shining Path as the inauguration of Maoism in Peru or for all of LAC. Instead, Maoism had two different openings in Peru prior to Shining Path. The aspects I will touch on could explain why, despite the Peruvian negative imaginary about Shining Path and Maoism, it did not undermine China's legitimacy as a partner for the Andean country, regardless of the different government ideologies in Lima.

Maoism grew in Peru because of the rural element and a Soviet influential threat perceived by Maoist China. In the 1960s, inside the Peruvian Communist Party (PCP), debates were generated over what socialist way to follow, whether the Maoist or the Soviet, a real political dichotomy that split the Peruvian leftist party for years (Rothwell, 2012). Moreover, we can also speculate that Shining Path, to remember founded in 1969, did not even have a creative monopoly over Maoist guerrillas in Peru. Proof of that is the vision of the revolutionary philosopher Régis Debray, who wrote about the little-known *Movimiento de Izquierda Revolucionaria* (MIR). The MIR had the potential to merge the Maoist guerrilla paradigms with a Cuban-inspired proletarian revolution (Debray, 1967).<sup>13</sup> Unlike Cuba, Maoist China had two different affinities with Peru. The PRC had to work on trade and political relations at a government level to compete with the USSR in Peru (Ginsburgs & Stahnke, 1970). About the official Sino-Peruvian ties before and during the times of Mao and Peru's President Juan Velasco Alvarado (1968-1975) who indeed officialised diplomatic relations with Beijing, authors explained that the degree of interest in the Peruvian government, for the PRC, was even limited because of a significant USSR influence in collaborating with Lima's army (Díaz Guevara, 2022).

Maybe for this reason, there was an alternative bilateral relation that did not involve the Peruvian government but was focused on diffusing Maoism within

---

<sup>13</sup> Régis Debray is a French philosopher who followed *Che* Guevara in his mission in Bolivia, where Guevara was eventually killed in 1967. In Debray's famous book *Revolution in the Revolution?* (1967), the Peruvian political activist Luis de la Puente Uceda, a prominent interpreter for Maoist guerrilla strategy in Latin America, is mentioned as having, by leading the MIR, "superimposed its image on their conception of the Cuban guerrilla struggle" (p. 59).

radical leftist Peruvian formations. This latter option, which happened before and was not directly connected with Shining Path, could have given China an advantage in its consensus across the Peruvian political spectrum, allowing Beijing still now to have favorable communications with Lima. The mastermind of Shining Path, Abimael Guzmán, reproduced a people-to-people relationship with Maoist China similar to that of Fidel. Guzmán traveled several times to China to understand the realities of the Maoist Revolution, building political relations with the Maoist ideologues, for both financial support to the PCP and pure ideological inspirations (Rothwell, 2020a), that would eventually channel into Shining Path's Maoist guerrilla warfare after the 1980s.

Given the complicated experiences of Shining Path and the Peruvian Communist Party, scholars have argued how difficult it is to evaluate the quality of Mao's legacy in Peru, at least from a political point of view (Rothwell, 2020b). China's policy for Latin America keeps a narrative of continuity because, in the case of Peru, apart from the people-to-people strategy, there was also, with the PCP, the "[e]xchange with political parties" that China keeps pushing for its LAC foreign policy (State Council of the People's Republic of China, 2016, IV[1]). China's diversified political agenda for Peru could have reduced its direct involvement in Shining Path's action, an issue that would have ruined the Chinese image in the country. Instead, Maoism introduced China as an entity in Peru, regardless of the Shining Path-linked violent evolutions, making Beijing a familiar and not extraneous actor. Together with China's economic advancement, this political legitimacy can be seen as a help to China's major projects in Peru, such as the latest port of Chancay, an impressive investment that will maritimately connect China and South America (Fundación Andrés Bello, 2023).

### **3. ACTIVE IN THE BACKYARD: MAOIST INFLUENCE IN SINO-MEXICAN RELATIONS**

Mexico's proximity to the US made it a complicated territory for Maoist and Chinese influence. The absence of ideologically sympathetic governments was an issue for spreading Maoism into the Mexican political arena. Nevertheless, Mexico has an extensive rural territory and population, with accents of inequality that reach the reasons behind the Zapatista Army of National Liberation (EZLN) start of



operations in Chiapas, in 1994. To better understand the blocks China had to overcome in Mexico during the Maoist years, Ratliff (1969) calculated that between 1959 and 1961, Cubans were the principal travelers to China from LAC, but Mexicans accounted for the lowest numbers.<sup>14</sup> If Maoist China had encountered problems in penetrating Mexico, this would not have been the case for the USSR. In fact, in Cuba and Peru, as in Mexico, we find that Maoist China tries to compete more with the USSR than the US in a Latin American country, and again with a mix of people-to-people and party-level diplomacy. A repeated triangular challenge exists between Maoist China, the USSR, and the relative LAC nation. In the eyes of Maoist China, Vicente Lombardo Toledano, a prominent Mexican labor leader, was the correspondent of Fidel Castro in Cuba and Abimael Guzmán in Peru.

However, after the ideological rupture between the two socialist regimes, Lombardo Toledano was more inclined to embrace the Soviet alliance under Nikita Khrushchev than the Chinese (Zolov, 2020). In various instances, this paper implied that, in LAC, the competition between Maoist China and the USSR was a non-exclusive ideological struggle. Also for Mexico, a politician's attraction to the USSR did not mean the complete exclusion of China. Maoism spreading was the survival tool for Chinese influence in Mexico. Maoism found in Mexico a perfect element.

In 1968, the students' uprising allowed the concept of the Maoist proletarian Revolution to navigate into the socialist Mexican movements, relying on the introduction to Maoism that the very Lombardo Toledano gave to Mexicans, through the narration of his trip to China (Soldatenko, 2018). It is worth comprehending China's flexible diplomacy in LAC to draw connections with the current Chinese advancement in the region. Maoist China did not univocally center its Mexican agenda through Lombardo Toledano or any other specific leader. Since the 1960s, Maoist China identified the leftist parties more prone to embracing the Maoist path for socialism rather than the Soviet one. The *Partido Revolucionario del Proletariado Mexicano* (PRPM), created in 1969, was the organisation that Maoist China blessed for its purposes, with trips of the PRPM leadership to China to study the Maoist political vision (Velázquez Vidal, 2018).

---

<sup>14</sup> In the same study, Ratliff aimed to show that, in Latin America during Mao's years, there was no direct "correlation between the population of a country and the number of persons travelling to China" (Ratliff, 1969, p. 59). The author focused instead on the cultural diplomatic efforts that Maoist China made to attract Latin American politicians and intellectuals.

It has been previously mentioned that Maoism in general, and much more in Latin America, should not be analyzed as a dogmatic or religious sacred text. It was, and still is, a philosophical and political line of thought to reverse the capitalist liberal state in favor of the lower, agrarian, and proletarian classes. Maoism in Mexico had different connotations than in Cuba or Peru. Within the Mexican political arena, actors and parties in or outside the official government interacted with Maoist China in their own interests. Despite the US proximity and the USSR competition, China kept its influence in Mexico because Maoism was an introductory sign of legitimacy for the Chinese socialist philosophy.

Before the Mexican government officially established diplomatic relations with the PRC, the PRPM was the voice of China in Mexico through the verb of Maoism. The Maoist function of the PRPM evolved into a practice of guerrilla warfare in rural areas that attained the repression and criminalisation of the Mexican state, being the PRPM members directly trained in China (Velázquez Vidal, 2023a). Despite the state reaction to the Maoist guerrillas, in terms of ideological and political discourse, certain traits of Maoism were not so different from the popular appeal of the Mexican Revolution and the long-standing governing *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), in the emphasis on the rural people and the poorer sectors of the Mexican population, but also concerning the anti-imperialist soul that the PRI exposed (Alcocer, 1993). If Maoism and China had a better consensus in Mexico than Marxism or Leninism., it was because of the economic stress on the peasantry, and not only the industrial proletarians, united with an anti-imperialist connotation that attracted local leftist activists.

Had this not been the case, it would be hard to explain otherwise why, if China directly collaborated with Mexican guerrillas, the Mexican government would not have perceived China as a dangerous threat, favoring Sino-Mexican relations even today. Returning to the people-to-people Chinese approach under Mao, we need to understand Maoism's leverage on Mexican rural leaders. Florencio Medrano and Javier Fuentes were Mexican political figures, active among the proletarians, who started to claim that Maoism was an economic and politically helpful theory to break the Mexican exploitative structure, similar to the Chinese (Lemus-Delgado, 2021). When talking about the exploitative structure, I mean that in pre-Maoist China, Latin America, and almost all of the Global South, there remains a rural-urban cleavage

enforced through the political underrepresentation of the proletarians in favor of urban elites. I am not assuming that conditions in Mexico were identical to those in China. The sociopolitical differences between China and Mexico have been studied as the drivers for Florencio Medrano's unfinished Maoist revolution in the Mexican State of Morelos (Pinkoski, 2012).<sup>15</sup>

To conclude on Mexico, we can point out that Maoism had a bipolar reception in the so-called US backyard. When merged with proletarian guerrilla activities, the PRI repressed the movement as subversive, but not for being Maoist. It is no coincidence that the Mexican government officially recognised the People's Republic of China in 1972 (Embassy of Mexico in China, 2021), with Mao still in charge of the PRC. Maoism in Mexico is not a *reliquiae* belonging to the Cold War. The continuous leverage of Maoism in Mexico is proven in studies that see Maoism as a "precursor of [Z]apatismo" (Pinheiro Barbosa & Rosset, 2023, p. 21), the ideological spirit that motivated the EZLN in the 1990s.

The first Mexican ambassador to China, Eugenio Anguiano, recognised the political and economic benefits of Sino-Mexican relations, even in light of the actual superpowers' competition with the US (2019). When interviewed, former Ambassador Anguiano also outlined that Sino-Mexican relations offer more opportunities than risks (Parra, 2016). Mexico is a perfect example of how Maoism gave China legitimacy in Mexico, somehow an incentive for the Mexican government to encounter Beijing, with a positive political legacy that influences the current economic Sino-Mexican relations.

#### **4. BRAZIL: MAOISM FOR THE LANDLESS**

In this paper, I stressed that Maoism found fertile grounds—or lands—across Latin America and the Caribbean. The Brazilian case differs from the other countries because, in Brazil, Maoism and by extension China played an essential role in giving land back to those deprived of it, under a Maoist rural and theoretical framework. A

---

<sup>15</sup> In a different work, Velázquez Vidal (2023b) reports the events that in 1973 led Florencio Medrano, alias *El Güero*, to found, together with local farmers, the proletarian colony of Jaramillo in the Morelos State. It took months for the PRI government to overtake the Jaramillo colony and stop Medrano's actions, which were inspired by *El Güero's* training received in China, directly from Maoists.

straightforward realist analytical approximation can lead to erroneous explanations about the strong Sino-Brazilian relations celebrated during the XXI century. If we think that, suddenly, Brazil and China met because of shared economic interests, and from this point they consolidated bilateral exchanges, we are drawing only part of the story. Moreover, still on a realist understanding of international relations, phenomena like the BRICS are the direct result of a –temporarily–common political willingness between Brazil and China to lead, through their economic potential, the new mechanisms of the multipolar international order from the Global South.

These explanations are correct, but they miss a vital point. Maoism not only presented China to the Brazilian political actors but also provided a theoretical power for the participation of the rural sector. Regarding land ownership, distribution, and the general importance of agriculture, we should start wondering if the influential Brazilian agribusiness would now exist in a massively industrialised economy without Maoism being diffused in Brazil. We have already seen that Maoism has been able to enter Latin America because of similar sociopolitical conditions in terms of inequality between the LAC contexts and China, despite the vast differences. Land distribution, political participation, and agricultural plans were the main topics Latin American leftist leaders tried to import from Maoist China, mainly in Mexico.

For Cuba and Peru, guerrilla tactics were the main Maoist inspirations. About Brazil, Oliveira (2017) asserted the centrality of the Marxist class struggle related to land distribution in Brazil, essential to Brazilian development as it was for Mao Tse-tung, even more than the integration into the capitalist economy. Therefore, although the current Brazilian agribusiness pushes for private ownership, the concept of agricultural focus in Brazil relies on a Maoist inspiration that keeps the bilateral relations with China linked with the rural economy. Whether the proliferation of Brazilian agribusiness is an *action* or a *reaction* to the Maoist agricultural focus, the result has been a permanent Chinese presence inside Brazil. It is needed to identify the roots of Maoism in Brazil. We need to rely again on people-to-people Chinese diplomacy in its most literal sense. In 1960, Mao Tse-tung personally welcomed and met with friends and delegations from Brazil, assumably trade unionists visiting Chinese cities like Wuhan and Shanghai (Mao Tse-tung,

1966).<sup>16</sup> Unlike Cuba, Peru, and Mexico, Brazil's relations with Maoist China were not centered around one outstanding political figure but were relatively broader. The political party element should be noted for Brazil as well. Halperin (1967) described the profound relations between the *Partido Comunista Brasileiro* (PCB), which openly preferred the Maoist over the Soviet way for socialism, and directly received political indications from the Chinese Communist Party. I assert that for Maoist China, Brazil was the leading Latin American country in which the geographic, political, and social conditions allowed a political line for rural revolution and not a Soviet and Cuban-inspired petty-bourgeoisie uprising. Furthermore, in Brazil, the Sino-Soviet competition tended to be favorable to Mao, given the PCB's orientation. US leverage before 1964 was low compared to the rest of Latin America and especially the Caribbean; hence Maoism found a fertile ground in Brazil. The year 1964 is not a casual reference.

Sino-Brazilian relations were highly prolific before the US-backed *coup d'état* against Brazilian President João Goulart in 1964. In the immediate moments before Goulart's overthrow, Chinese delegations scheduled programs with Brazil on various issues, from politics to trade, which suffered restrictions with the following Brazilian dictatorship, blessed by Washington (Fares, 2016). In 1961 Goulart himself traveled to China as Vice President of Brazil. During this visit, Goulart dialogued with Mao, but the essential exchange happened with the Mayor of Beijing, Peng Chen, who "wish[ed] the Brazilian people even greater successes in the cause of building a new Brazil" (*Peking Review*, 1961, p. 22). As the *Peking Review* reported in the same volume, Goulart's visit to Maoist China also had the economic function of diversifying the US-oriented Brazilian agricultural export economy, mainly related to "coffee exports" (p. 23). These brief historical lines should lead to three assertions. First, without Goulart's visit to China, his engagement with Mao, and the Maoist orientation of the Brazilian communists, the 1964 *golpe* would not have happened.

---

<sup>16</sup> The Peking Foreign Language Press from the Chinese capital reported that, in the months of May and June 1960, Mao Tse-tung interacted with delegations from Argentina, Cuba, and Brazil. The Latin American delegations were mainly composed of communist politicians and unionists for Brazil and Argentina, while Cuba possibly sent an official diplomatic delegation, being in the aftermath of the Cuban Revolution, when relations with China were at its highest. The meetings were mainly centered on the anti-imperialist struggle against US foreign policy.

Second, Maoism projected a major degree of influence inside Brazil on a political and economic axis. When the military dictatorship, for its Western orientation, refused any foreign policy connection made by the perceived communist Goulart, China was able to patiently wait for its economic comeback, now taking place. Third, Maoist China's relationship with any Latin American country always had a strategic aim to counter either the USSR or the US influence, through local political parties, guerrilla movements, or national governments. Chinese influence in Brazil has been present, during and after Mao, through all these elements. Connelly (1983) informed us about Mao's involvement of landless farmers in his Revolution, and we find the diffusion of this particular Maoist concept in Brazil. The military dictatorship after Goulart implemented, in the 1970s, a liberalised economic model that, through privatisations, enhanced the undignified working and living conditions of farmers without land—landless (Almeida, 2015), better known as *Sem Terra*. Without deconstructing the entire history of the *Movimento Sem Terra* (MST), this Brazilian farmers' movement, founded in the 1980s, began since then a political, economic, and social struggle for land redistribution.

The MST has an evident Maoist component, to the point that some territorial “brigades” of the MST, decentralised groups of the MST in different rural regions of Brazil, were named after Mao Tse-tung (Ortiz Pérez, 2015, p. 66). During all of Lula's terms at the Brazilian presidency, the MST played an active role in competing with the mentioned agribusiness for the much-needed rural reforms in Brazil. The Chinese contributions to the MST plans have been renewed, changing from Mao's philosophical thought to a more pragmatic economic focus.

Recently, the MST announced the receipt of Chinese agricultural machinery that, together with the help of Beijing's technicians, will improve agricultural practices in the northeastern part of Brazil, in the Rio Grande do Norte State (MST, 2024). China's closeness to the MST and Brazilian agricultural sectors cannot be unlinked from the Maoist influence in Brazil.

## 5. CONCLUSION

Chinese current economic advancement in LAC is a diversification of an earlier political presence in the region through Maoism. The cases studied of Cuba,

Peru, Mexico, and Brazil offer different insights into how Maoism was adapted to those national contexts. These four countries share that their introductory exchanges with Maoist China relate to the current strong relationship with Beijing. China's role in diffusing Maoism saw a process of people-to-people diplomacy merged with interactions between political parties. Maoist China had an ideological advantage in Cuba thanks to *Che* Guevara's admiration for Mao's guerrilla strategies. Still, the biggest of the Antilles posed a constraint because of the USSR's influence. The Cuban situation provides the framework through which Maoist China operated in LAC into the US-USSR competition as a non-imperialist actor. China found in Peru a fertile ground because of a vast rural-urban cleavage and peasantry inequality that was a natural condition for Maoism. Despite Shining Path, China did not undermine its image *vis-à-vis* Lima's government. That could be the reason for the current Chinese expansion in Peru. In Mexico, instead, we had people-to-people and party diplomacy, with Florencio Medrano and the PRPM, identified by Maoist China as key to its advancement. However, Mexico has been a complex territory for Chinese expansion because of the US limitations.

Beijing worked patiently, stressing the two countries' shared rural and developmental challenges and obtaining an essential degree of legitimacy inside Mexico, which, without Maoism, would not have been possible. Lastly, we can conclude that the crown jewelry of the Chinese influential continuation has been Brazil. Maoism reached significant influence with Goulart's government and the Brazilian Communist Party. When, after 1964, the political conditions in Brazil did not favor China anymore, the Maoist legacy worked to maintain China's influence in rural areas. The raising of the MST and the Brazilian agricultural issues as vital for Brazil's development put China at the center of Brazil's agenda in projects like BRICS. Again, without a robust Maoist influence, China would have lost its position in Brazil. China's advancement in LAC is not the sole result of a realist economic attraction from the region toward a distant and culturally different power.

Instead, it is a diversification of previous Sino-Latin American connections forged under Maoism and its values, such as anti-imperialism and land redistribution, which have been moved to the current economic focus.

## References

ALCOCER, J. La tercera refundación del PRI. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 55, n. 2, p. 119–131, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3541105>. Acesso em: 28 ago. 2024.

ALMEIDA, T. F. T. Araguaia: Maoist Uprising and Military Counterinsurgency in the Brazilian Amazon, 1967-1975. 2015. Dissertação (Mestrado) – University of Massachusetts Amherst. Disponível em: <https://doi.org/10.7275/7038841>. Acesso em: 28 ago. 2024.

ANGUIANO, E. Las vinculaciones de México con China y Estados Unidos. **Economía UNAM**, v. 16, n. 46, p. 144–156, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2019.46.441>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BARRERA, J. From China to Cuba: Guerilla Warfare as a Mechanism for Mobilizing Resources. 2009. Dissertação (Mestrado) – University of South Florida. Disponível em: <https://digitalcommons.usf.edu/etd/1844>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BIDEN, J. R., Jr. The Biden-Harris Administration’s National Security Strategy. 12 out. 2022. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/12/fact-sheet-the-biden-harris-administrations-national-security-strategy/>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BLASIER, C. *The Giant’s Rival: The USSR and Latin America*. 1. ed. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1983.

CONNELLY, M. Influencia del pensamiento de Mao en América Latina. **Estudios de Asia y África**, v. 18, n. 2, p. 215–231, 1983. Disponível em: <https://estudiosdeasiayafrika.colmex.mx/index.php/ea/article/view/883>. Acesso em: 28 ago. 2024.

CONNELLY, M.; CORNEJO BUSTAMANTE, R. *China-América Latina: Génesis y desarrollo de sus relaciones*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y África, 1992.

DEBRAY, R. *Revolution in the Revolution? Armed Struggle and Political Struggle in Latin America*. Trad. Bobby Ortiz. Nova Iorque: Groove Press, 1967.

DÍAZ GUEVARA, H. H. “Los cóndores que cazaban tigres de papel”. Una historia comparativa del maoísmo durante la Guerra Fría en Colombia y Perú (1964-1993). 2022. Tese (Doutorado) – Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Disponível em: [http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB\\_UMICH/8354](http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB_UMICH/8354). Acesso em: 28 ago. 2024.

EMBAIXADA DO MÉXICO NA CHINA. *Relaciones políticas entre México y China*. 29 set. 2021. Disponível em: <https://embamex.sre.gob.mx/china/index.php/es/la-embajada/relacion-politica>. Acesso em: 28 ago. 2024.



FARES, T. M. A diplomacia chinesa e as relações com o Brasil (1949-1974). **SÉCULO XXI: Revista de Relações Internacionais - ESPM-POA**, v. 7, n. 1, p. 28–47, 2016. Disponível em: <https://seculoxxi.espm.br/xxi/article/view/134>. Acesso em: 28 ago. 2024.

FUNDAÇÃO ANDRÉS BELLO. Chancay: The Chinese port that could change Peru's economic outlook and challenge Chile. 26 jun. 2023. Disponível em: <https://fundacionandresbello.org/en/news/perunews/chancay-the-chinese-port-that-could-change-perus-economic-outlook-and-challenge-chile/>. Acesso em: 28 ago. 2024.

GINSBURGS, G.; STAHNKE, A. Communist China's Trade Relations with Latin America. **Asian Survey**, v. 10, n. 9, p. 803–819, 1970. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2643031>. Acesso em: 28 ago. 2024.

HALPERIN, E. Peking and the Latin American Communists. **The China Quarterly**, v. 29, p. 111–154, 1967. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0305741000047937>. Acesso em: 28 ago. 2024.

JOHNSON, C. Communist China & Latin America, 1959-1967. Nova Iorque: Columbia University Press, 1970.

LEMUS-DELGADO, D. The Presence of Maoism in Mexico: Florencio “el Güero” Medrano and the Proletarian Neighborhood. **Communist and Post-Communist Studies**, v. 54, n. 4, p. 176–196, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1525/j.postcomstud.2021.54.4.176>. Acesso em: 28 ago. 2024.

LEÓN-MANRÍQUEZ, J.; ALVAREZ, L. F. Mao's steps in Monroe's backyard: Towards a United States-China hegemonic struggle in Latin America? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, p. 9–27, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400202>. Acesso em: 28 ago. 2024.

McCLINTOCK, C. The Prospects for Democratic Consolidation in a “Least Likely” Case: Peru. **Comparative Politics**, v. 21, n. 2, p. 127–148, 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/422041>. Acesso em: 28 ago. 2024.

MOVIMENTO SEM TERRA MST. Máquinas chinesas destinadas à agricultura familiar serão lançadas nesta sexta (2) no RN. 1 fev. 2024. Disponível em: <https://mst.org.br/2024/02/01/maquinas-chinesas-destinadas-a-agricultura-familiar-serao-lancadas-nesta-sexta-2-no-rn/>. Acesso em: 28 ago. 2024.

OLIVEIRA, G. de L. T. The South-South Question: Transforming Brazil-China Agroindustrial Partnerships. 2017. Tese (Doutorado) – University of California, Berkeley. Disponível em: <https://www.proquest.com/dissertations-theses/south-question-transforming-brazil-china/docview/2001137371/se-2>. Acesso em: 28 ago. 2024.

ORTIZ PÉREZ, S. Territorialidad cooperativa y campesina del Movimiento de los trabajadores rurales Sin Tierra (MST) de Brasil. **Investigaciones Geográficas**, n.

64, p. 57–72, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.14198/INGEO2015.64.04>. Acesso em: 28 ago. 2024.

PARRA, R. L. Entrevista con Eugenio Anguiano, el primer embajador de México en China. 4 jul. 2016. Sede de la Universidad Nacional Autónoma de México en China. Disponível em: <https://china.unam.mx/2016/07/04/entrevista-con-eugenio-anguiano-el-primer-embajador-de-mexico-en-china/>. Acesso em: 28 ago. 2024.

PEKING REVIEW. Vol. 34. 25 ago. 1961. Disponível em: <https://www.massline.org/PekingReview/#1961>. Acesso em: 28 ago. 2024.

PINHEIRO BARBOSA, L.; ROSSET, P. M. Aprendizajes del Movimiento Zapatista. De la insurgencia armada a la autonomía popular. CLACSO-Ecosur, 2023. Disponível em: <http://ecosur.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1017/2677>. Acesso em: 28 ago. 2024.

PINKOSKI, K. Maoism in South America: Comparing Peru's Sendero Luminoso with Mexico's PRP and PPUA. **Constellations**, v. 4, n. 1, p. 232–247, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.29173/cons1886>. Acesso em: 28 ago. 2024.

RATLIFF, W. E. Chinese Communist Cultural Diplomacy toward Latin America, 1949-1960. **The Hispanic American Historical Review**, v. 49, n. 1, p. 53–79, 1969. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2511316>. Acesso em: 28 ago. 2024.

ROTHWELL, M. Gonzalo in the Middle Kingdom: What Abimael Guzmán Tells Us in His Three Discussions of His Two Trips to China. **TRANSMODERNITY: Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World**, v. 9, n. 3, 2020a. Disponível em: <https://doi.org/10.5070/T493048194>. Acesso em: 28 ago. 2024.

ROTHWELL, M. The Road Is Tortuous: The Chinese Revolution and the End of the Global Sixties. **Revista Izquierdas**, v. 49, p. 2484–2499, 2020b. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-50492021000100219>. Acesso em: 28 ago. 2024.

SMITH, P. Talons of the Eagle. Latin America, The United States, and the World. 4. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.

SOLDATENKO, M. THE VARIOUS LIVES OF MEXICAN MAOISM: Política Popular, a Mexican Social Maoist Praxis. In: PENSADO, J. M.; OCHOA, E. C. (Eds.). **México Beyond 1968: Revolutionaries, Radicals, and Repression During the Global Sixties and Subversive Seventies**. University of Arizona Press, 2018. p. 175–194. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/j.ctv2t4cp8.14>. Acesso em: 28 ago. 2024.

STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Xi pledges China's continuous support for Cuba in opposing interference. 24 ago. 2023. Disponível em: [http://english.scio.gov.cn/topnews/2023-08/24/content\\_106979876.htm](http://english.scio.gov.cn/topnews/2023-08/24/content_106979876.htm). Acesso em: 28 ago. 2024.

STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Full text of China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. 24 nov. 2016. Disponível em:

[https://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2016/11/24/content\\_2814754\\_99069158.htm](https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_2814754_99069158.htm). Acesso em: 28 ago. 2024.

TRUMP, D. J. A New National Security Strategy for a New Era. The White House. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>. Acesso em: 28 ago. 2024.

TSE-TUNG, M. Chairman Mao Tse-tung's Important Talks with Guests from Asia, Africa and Latin America. Peking: Foreign Languages Press, 1966.

URREGO, M. Á. Historia del maoísmo en América Latina: Entre la lucha armada y servir al pueblo. **Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura**, v. 44, n. 2, p. 111–135, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.15446/achsc.V44n2.64017>. Acesso em: 28 ago. 2024.

UNIVERSITY OF SOUTHERN CALIFORNIA US-CHINA INSTITUTE. China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. 20 abr. 2009. Disponível em: <https://china.usc.edu/chinas-policy-paper-latin-america-and-caribbean>. Acesso em: 28 ago. 2024.

VELÁZQUEZ VIDAL, U. De campesino a guerrillero: Florencio El Güero Medrano. **La Jornada**, 24 fev. 2023. Disponível em: <https://www.jornada.com.mx/2023/02/24/opinion/016a2pol>. Acesso em: 28 ago. 2024.

VELÁZQUEZ VIDAL, U. El maoísmo en México. El caso del Partido Revolucionario del Proletariado Mexicano, 1969-1970. **Encartes**, v. 1, p. 101–120, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.29340/en.v1n1.14>. Acesso em: 28 ago. 2024.

VELÁZQUEZ VIDAL, U. El sol rojo sobre México. El caso del Partido Revolucionario del Proletariado Mexicano, 1969-1974. In: REYNOSO J., I.; VIDAL, U. V. **Senderos de lucha. Las izquierdas mexicanas durante la época de la Guerra Fría**. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México INEHRM, 2023a. p. 633–663. Disponível em: [https://www.inehrm.gob.mx/es/inehrm/Mexico\\_Contemporaneo](https://www.inehrm.gob.mx/es/inehrm/Mexico_Contemporaneo). Acesso em: 28 ago. 2024.

ZOLOV, E. (Ed.). "Luniks and Sputniks in Chapultepec!": The 1959 Soviet Exhibition and Peaceful Coexistence in Mexico. In: ZOLOV, E. **The Last Good Neighbor: Mexico in the Global Sixties**. Durham: Duke University Press, 2020. p. 55–79. Disponível em: <https://doi.org/10.1215/9781478007104-003>. Acesso em: 28 ago. 2024.

Artigo recebido em: abril de 2024.  
Artigo aprovado em: julho de 2024.

# **NÃO HÁ SUL GLOBAL SEM A ÁFRICA: APONTAMENTOS SOBRE O LUGAR DO CONTINENTE AFRICANO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO TERCEIRO GOVERNO LULA (2023-2026)**

*Danilo Augusto da Silva Horta*<sup>17</sup>  
UNICAMP

## **Resumo**

O presente artigo analisa o papel atribuído à África pela política externa do terceiro governo Lula, examinando-se as ações externas empregadas pelo atual governo em relação ao continente africano nos três primeiros semestres de governo e discorrendo sobre as tendências dos relacionamentos Brasil-África durante o atual mandato presidencial (2023-2026). Para compreender as oportunidades, os desafios e as tendências existentes na política externa brasileira em relação ao continente africano do governo Lula III, e sustentar os argumentos desenvolvidos neste trabalho, partimos de uma análise dos principais eixos da política externa dos dois primeiros governos Lula (2003-2010) e dos desafios oriundos da condução política externa brasileira pelo governo de Jair Bolsonaro, para então, discorrer sobre a política externa brasileira desenvolvida pelo atual governo e sobre as tendências deste relacionamento.

*Palavras-chave:* Política Externa Brasileira; África; Governo Lula; Governo Bolsonaro; Brasil.

## ***THERE IS NO GLOBAL SOUTH WITHOUT AFRICA: NOTES ON THE PLACE OF THE AFRICAN CONTINENT IN BRAZIL'S FOREIGN POLICY DURING LULA'S THIRD GOVERNMENT (2023-2026)***

## **Abstract**

This article analyzes the role attributed to Africa by the foreign policy of Lula's third government, examining the external actions employed by the current administration in relation to the African continent during the first three semesters of the government and discussing the trends in Brazil-Africa relations during the current presidential term (2023-2026). To understand the opportunities, challenges, and existing trends in Brazil's foreign policy towards the African continent under Lula's third government, and to support the arguments developed in this work, we start with an analysis of the main pillars of the foreign policy of Lula's first two governments (2003-2010) and the challenges stemming from the conduct of Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro's administration. Then, we discuss the foreign policy developed by the current government and the trends of this relationship.

*Keywords:* Brazilian Foreign Policy; Africa; Lula Government; Bolsonaro Government; Brazil.

---

<sup>17</sup> Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Campinas (PPGCP/UNICAMP) e graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: [danilosilvahorta@gmail.com](mailto:danilosilvahorta@gmail.com).

## 1. INTRODUÇÃO

Discorrer sobre a política externa do terceiro governo Lula (2023-2026) não constitui uma tarefa fácil, tanto porque este governo ainda desenvolve suas atividades quanto porque existem diversos debates em relação às políticas adotadas até então. Encontramos outras dificuldades quando versamos sobre as ações tomadas por este governo em relação a um continente específico, isto é, em relação ao continente africano, objeto central da pesquisa aqui desenvolvida.

Apesar das dificuldades existentes para se compreender as ações internacionais do Brasil durante o terceiro governo Lula (Lula III), e a política externa brasileira para a África neste período, entendemos ser possível eliminar alguns dos problemas existentes em se examinar fenômenos contemporâneos observando o que foi realizado no passado para entender os sentidos das políticas adotadas no presente.

Desta forma, defendemos que a política externa do 3º governo Lula possa ser caracterizada partindo-se de três procedimentos: 1º) pela compreensão e análise dos pilares da política externa seguida durante os dois primeiros governos Lula (2003-2006; 2007-2010), visto que as experiências adquiridas têm reflexos diretos sobre a forma e conteúdo da política externa adotada na atualidade, embora sobre outras bases (ou seja, trata-se de um *Know-How* importante); 2º) pela análise dos cenários doméstico e externo deixados pela gestão de Jair Bolsonaro para o novo governo, cujos efeitos impactam as ações deste último e 3º) a partir da análise das ações concretas adotadas pelo governo Lula III e das expectativas existentes sobre sua política externa.

O objetivo desta pesquisa é compreender o papel atribuído à África pelo governo Lula III; por conta disto, analisamos e discorremos sobre as ações concretas e as tendências existentes na política externa do terceiro governo Lula para o continente africano. Fazemos isto pois compreendemos que a conjunção entre a análise de ações concretas e das tendências existentes pode oferecer uma visão global do que foi desenvolvido até então e das perspectivas deste governo acerca do papel/lugar da África para a/na política internacional do Brasil.

A hipótese presente neste trabalho é a de que a política externa brasileira do governo Lula III para a África segue e tende a seguir conforme os moldes da política

externa adotada nos dois mandatos anteriores do presidente, apesar de tais ações terem de lidar com cenários distintos e mais desafiadores do que os de outrora, tanto por conta das pressões domésticas existentes quanto por conta do cenário internacional em rápida transformação. Para a realização desta pesquisa adotou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo e os seguintes métodos procedimentais: 1º) pesquisa exploratória, com o objetivo de reunir dados e bibliografias relevantes para a questão e 2º) análise explicativa, como forma de avaliar os resultados obtidos na primeira etapa do método procedimental.

## **2. A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA (2003-2010)**

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente da República pela primeira vez. Após décadas de vida política ativa e derrotas em eleições presidenciais, a vitória de Lula representava, paralelamente, um triunfo do Partido dos Trabalhadores (PT) na política brasileira e uma vitória da parcela populacional que demandava maiores gastos com questões sociais e a diminuição das desigualdades. Dito de outra forma, a ascensão do PT ocorre devido a uma forte contraposição, por parte da sociedade brasileira, ao modelo econômico que vinha sendo aplicado desde o início da década de 1990 pelo governo Fernando Collor e mantido até o final dos governos Fernando Henrique Cardoso (Maciel, 2020).

A opção majoritária da população pelo programa “neodesenvolvimentista” de Lula e do Partido dos Trabalhadores foi esmagadora: no segundo turno da corrida presidencial de 2002 Lula derrotou José Serra, do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), com 61,27% dos votos válidos, contra 38,73% do pessedebista (TSE, 2003). Em essência, entende-se que Lula inicia seu primeiro mandato com grande legitimidade e apoio popular. Essa legitimidade e este apoio se mantêm, também, no segundo mandato do presidente.

Apesar de contar com grande apoio popular e ser eleito duas vezes com elevado percentual do eleitorado, Lula não governou sem dificuldades. O PSDB e o Partido da Frente Liberal (PFL) foram grandes opositores e críticos das políticas adotadas pelos governos petistas nos âmbitos doméstico e externo (Vigevani; Cepaluni, 2007); as ações externas adotadas, não raro, se contrapunham a diversos

interesses de grupos nacionais e internacionais (Pecequilo; Carmo, 2017; Vigevani; Cepaluni, 2007).

Em essência, este é o cenário político do Brasil durante os dois primeiros governos Lula: o governo contava com grande legitimidade e apoio das massas, mas governava com grande oposição (doméstica e internacional) e com a existência de diversos escândalos políticos, especialmente com casos de corrupção (Vigevani; Cepaluni, 2007; Miguel; Coutinho, 2007). Apesar de existirem diferentes debates sobre os governos Lula no campo da Ciência Política e da Economia, é possível afirmar que existe certo consenso acerca dos eixos orientadores da política externa brasileira adotada neste período.

No campo das Relações Internacionais, reconhece-se que a política externa dos primeiros governos Lula baseou-se nos seguintes eixos: 1º) na busca pelo/no fortalecimento do multilateralismo; 2º) na busca por desenvolver e fortalecer relações de caráter Sul-Sul, isto é, com países periféricos/terceiro-mundistas africanos, asiáticos e latino-americanos; 3º) na busca por manter boas relações e fortalecer laços de caráter Norte-Sul, isto é, com países centrais/desenvolvidos, especialmente com os europeus e com os Estados Unidos; 4º) na importância dada a temáticas relativas ao desenvolvimento; ao enfrentamento de problemas sociais, como a pobreza e a fome; e pela busca da “paz” (Pecequilo; Carmo, 2017; Vigevani; Cepaluni, 2007; Maciel, 2020).

Se há consensos sobre os eixos que guiaram a política externa dos primeiros governos Lula, o mesmo não ocorre acerca do entendimento sobre os interesses e os objetivos buscados pela política externa brasileira no período. De modo geral, podemos observar três vertentes interpretativas sobre a política externa dos dois primeiros mandatos de Lula (2003-2010): 1ª) defende que a política externa dos governos Lula manteve-se ligada à busca pelo desenvolvimento econômico e autonomia, seguindo-se as tradições históricas da política externa brasileira; 2ª) intenta que sua política externa representou uma retomada da atuação terceiro-mundista característica da política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1978); e 3ª) observa-a a partir de uma perspectiva marxista, ligada estreitamente às concepções teóricas sobre o subimperialismo/imperialismo brasileiro.

A primeira perspectiva é encontrada no texto de Vigevani e Cepaluni (2007), que defendem que o governo Lula utilizou-se da política externa como um instrumento para promover a autonomia e o desenvolvimento econômico do Brasil. Para estes autores, as ações externas lulistas não constituem um retorno ao terceiro-mundismo, característico do que eles denominam de “autonomia pela distância”, momento em que a aproximação do Sul Global ocorre como resultado da busca pelo desenvolvimento autárquico e do distanciamento dos regimes internacionais (Vigevani; Cepaluni, 2007, p.283). Nas concepções de Vigevani e Cepaluni (2007), embora a política terceiro-mundista tenha servido de inspiração e de experiência para os governos petistas, a política externa dos governos Lula é caracterizada pelo conceito de “autonomia pela diversificação”, definido pelos autores:

como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional. (Vigevani; Cepaluni 2007, p. 283).

Vigevani e Cepaluni (2007) defendem que a diversificação de parcerias e a diversificação de arenas internacionais de atuação seriam promovidas por Lula para assegurar maiores oportunidades econômicas, políticas e sociais para o Brasil e para elevar o poder de barganha nacional em relação aos países do Norte Global, especialmente os Estados Unidos e os países europeus, sem, contudo, criar desavenças ou disputas com estes últimos. A diferença desta vertente interpretativa e da segunda, isto é, da vertente que aponta o caráter terceiro mundista da política externa dos governos Lula, é sobretudo terminológica, pois as concepções teóricas sobre os objetivos buscados e os resultados obtidos com as ações empreendidas pela política externa brasileira durante o período são muito semelhantes. O texto de Pecequillo e Carmo (2017) é característico da vertente interpretativa que atribui o caráter terceiro-mundista à política externa dos dois primeiros governos Lula; de acordo com os autores:

As relações internacionais do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) consolidaram um perfil autônomo e assertivo no cenário global, elevando a posição e a credibilidade do Brasil no campo externo. A recuperação de uma atuação de caráter terceiro mundista e voltada ao Sul,



com ênfase em temas sociais e de desenvolvimento, associada à agenda de reforço e reforma do multilateralismo, compôs um projeto sólido. Além disso, o Brasil procurou reforçar uma política externa de eixos combinados Sul-Sul e Norte-Sul, ampliando suas alternativas internacionais. (Pecequillo; Carmo, 2017, p. 13)

Para a segunda vertente interpretativa, a busca por fortalecer relações de caráter Sul-Sul (retomando-se, portanto, uma tradição terceiro-mundista) seria reflexo não apenas dos objetivos externos buscados pelos governos Lula, mas também das transformações que se processavam no Sistema Internacional, onde diversos atores do Sul Global ganhavam crescente importância e concentravam crescentes níveis de poder econômico, militar e político-diplomático. É neste quadro internacional que as relações de caráter Sul-Sul se tornam prioritárias para a política externa brasileira, que passa a apresentar maior assertividade e proatividade com a condução do presidente Lula (Pecequillo; Carmo, 2017). Como consequência disso, países africanos, asiáticos e países latino-americanos, especialmente os do Cone Sul da região, e arranjos institucionais como os BRICS e o Mercosul ganham destaque na política externa do Brasil.

A terceira vertente interpretativa sobre a política externa brasileira dos governos Lula (2003-2010) difere, em vários sentidos, das anteriores. Nela, busca-se analisar os eixos da política externa dos governos lulistas a partir de referenciais teóricos marxistas, e mais especificamente, referenciais oriundos das teorias do imperialismo/subimperialismo. Maciel (2020), um dos autores que compõem esta vertente interpretativa, caracteriza as ações internacionais brasileiras adotadas nesse período como “imperialistas *lights*”, compreendendo-as como centrais para o atendimento das demandas de importantes grupos/setores econômicos domésticos, especialmente das grandes empresas e do agronegócio.

Nessa última perspectiva teórica, os interesses de distintos grupos econômicos nacionais e o comportamento/características da economia brasileira teriam condicionado o Brasil a se inserir internacionalmente a partir do fortalecimento das relações com países periféricos do Sul Global. Valorizando-se, sobretudo, relações comerciais e financeiras, o governo brasileiro tentaria fortalecer a inserção econômica internacional do Brasil ao mesmo tempo em que buscava defender-se dos interesses de países imperialistas do Norte Global em sua economia e recursos. Devido a isto, o apoio político-diplomático dos países do Sul Global

também seria buscado para proteger os interesses nacionais frente aos países imperialistas. Desta forma, o desenvolvimento de relações econômicas e de relações político-diplomáticas com os países do Sul Global seriam, duplamente, benéficas para o Brasil (Maciel, 2020). Seguindo-se isto, compreende-se que, durante os dois primeiros governos Lula, a África teve um papel fundamental tanto como mercado demandante de produtos e investimentos brasileiros quanto como fonte de apoio político-diplomático para o Brasil.

Apontar a existência de diferentes vertentes teóricas/interpretativas sobre os eixos da política externa dos primeiros governos Lula faz-se importante, pois cada uma delas apresenta elementos relevantes para pensarmos/analísarmos as relações brasileiras com a África. Apesar de podermos indicar diferentes objetivos políticos, econômicos e diplomáticos que guiaram as relações Brasil-África e levaram a uma aproximação entre esses dois atores na primeira década do século XXI, é importante destacar que tal aproximação ocorre paralelamente a uma crescente inserção brasileira no Sistema Internacional e ao fortalecimento das relações do país com outras regiões periféricas, como a América do Sul e a Ásia. Isto posto, importa ressaltar outros dois aspectos fundamentais da política externa empregada pelos governos Lula.

O primeiro deles diz respeito à intensa diplomacia presidencial, utilizada como um dos principais instrumentos da política externa brasileira durante os governos lulistas. Em essência, Lula foi um líder extremamente ativo e participativo nas relações exteriores do Brasil, tal como apontado por Pecequillo e Carmo (2017) e Vigevani e Cepaluni (2007). Durante seus dois primeiros mandatos, o presidente fez 267 viagens internacionais, 30 delas para o continente Africano (Ferreira, 2016).

O segundo aspecto a ser ressaltado diz respeito à natureza dos atores do Sul Global com que o Brasil buscava formar e fortalecer relações diplomáticas e econômicas. Resumidamente, entende-se que o país formou e fortaleceu conexões com atores que apresentavam as mais diversas características: democracias e ditaduras; países comandados pela direita e pela esquerda; economias pobres e em desenvolvimento; países com afinidades culturais e outros sem, etc.; dito de outra maneira, observamos a formação de relacionamentos heterogêneos do Brasil com os países do Sul Global (Vigevani; Cepaluni, 2007). Ressaltar isso é importante

porque entendemos que a atual conjuntura, onde persiste uma aflorada sensibilidade a temáticas de política internacional, impõem desafios e custos políticos no que tange ao desenvolvimento de relações com alguns países do Sul Global, custos estes que eram marginais ou baixos durante os primeiros governos Lula.

De toda maneira, apesar da política externa dos governos lulistas ter buscado a aproximação com todo o Sul Global, defendemos que os países africanos apresentaram importância basilar para a política externa brasileira no período 2003-2010, tal como ressaltado por Mapa (2011, p. 7).

O objetivo de estabelecer a cooperação Sul-Sul e de realizar alianças estratégicas com nações emergentes são as linhas traçadas pela política externa do governo Lula. Dentro deste projeto de inserção internacional, as relações Brasil-África têm adquirido elevada importância geopolítica. Não obstante, desde o início de seu governo, o presidente Lula procurou afirmar que entre as prioridades de sua política externa, constava a aproximação aos países africanos devido, de um lado, a uma dívida histórica de aprofundamento de relações com a região e, por outro lado, às oportunidades de estabelecimento de cooperação que se abrem mediante as afinidades e complementaridades sociais, econômicas e culturais. (Mapa, 2011, p. 7)

Se levarmos em consideração o descrito anteriormente, pode-se afirmar que o interesse em valorizar e reforçar laços com países africanos ocorreu, em essência, por conta dos objetivos perseguidos pela política externa brasileira dos governos Lula (2003-2010). Tais objetivos, levaram a uma aproximação do Brasil e do continente africano, que se tornou crescentemente relevante para a economia brasileira e para a influência e importância internacional do Brasil durante os governos lulistas (Maciel, 2020; Mapa, 2011). No que tange aos aspectos econômicos, durante os governos Lula, as relações comerciais e financeiras do Brasil com a África cresceram exponencialmente, tal como ressaltado por Maciel (2020, p. 365-366): “Do ponto de vista econômico as relações entre Brasil e África adquiriram um novo patamar a partir de 2003, com uma intensificação jamais vista do intercâmbio comercial e dos investimentos brasileiros na região”. O autor continua:

[...] há um claro avanço em termos de fluxo comercial entre Brasil e África a partir de 2003, pois se entre 1997 e 2002 este tinha por média 3,19 bilhões de dólares, entre 2003 e 2010 esse montante quadruplica, saltando para 16,04 bilhões de dólares. Os maiores parceiros do Brasil na

África são Angola, África do Sul, Nigéria, Marrocos, Argélia, Egito e Líbia.  
(Maciel, 2020, p. 366)

Maciel (2020) e Rizzi et. al. (2011) também apontam para o fato de que houve um crescimento das exportações de capitais do Brasil para África, sendo que estas se destinaram a diversos países africanos na forma de investimentos produtivos.

Se durante os governos Lula a importância comercial e financeira da África para o Brasil cresce consideravelmente (o contrário também é válido), o mesmo ocorre nos âmbitos políticos e diplomáticos. Tal como descrito por Rizzi et. al. (2011) e Mapa (2011), diversas ações foram empregadas pelos primeiros governos lulistas com o objetivo de fortalecer as conexões Brasil-África: há a reativação e reestruturação dos departamentos do Itamaraty, com a criação de um que passa a ser responsável por cuidar, especificamente, de questões relacionadas à África (sendo este subdividido em três divisões, cada uma responsável para gerir questões relativas a determinadas sub-regiões do continente) (Mapa, 2011); tem-se tanto a reabertura de embaixadas na África, que haviam sido fechadas durante os governos de FHC, quanto a criação de novas embaixadas - de acordo com Mapa (2011, p. 8): “chama atenção o fato de que o número de embaixadas brasileiras na África saltou de 18 para 36, ao longo do governo Lula, enquanto que a quantidade de embaixadas africanas no Brasil aumentou de 16 para 29”; há tanto a adoção de posições em favor de países africanos quanto a adoção de posições coordenadas com países africanos em fóruns multilaterais (Rizzi et. al., 2011; Maciel, 2020); e há um intenso uso da diplomacia presidencial por parte de Lula, que realiza diversas viagens para fortalecer laços com países africanos, selar acordos de cooperação e formar parcerias em diversos setores com os Estados e entidades da África. De acordo com Ferreira (2016), Lula realizou 30 viagens para o continente africano, sendo esta quantidade muito superior às viagens realizadas por seus antecessores (Rizzi et. al. 2011).

Esses elementos nos possibilitam defender que as relações com a África foram fundamentais para que o Brasil atingisse os objetivos buscados pela política externa dos primeiros governos lulistas. Diferente dos governos antecessores, tal como apontado por Rizzi et. al. (2011), nos governos Lula os países africanos se tornam atores importantes e influentes na política externa brasileira.

Se de 2003 a 2010 a África ganhou importância para as ações internacionais do Brasil, desde meados da segunda década do século XXI observa-se um crescente distanciamento do Brasil em relação aos atores do continente. Tal distanciamento foi aprofundado enormemente pelo governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), que marginalizou, de distintas formas, o continente africano da política externa de seu governo, tal como discorreremos na seção posterior.

### **3. GOVERNO BOLSONARO, POLÍTICA EXTERNA E AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA NO PERÍODO 2019-2022**

A ascensão de Jair Bolsonaro à presidência da República ocorre como resultado direto e indireto de diversos processos políticos e sociais que, desde as denominadas jornadas de junho de 2013, fortaleceram a direita e a extrema-direita no tecido social brasileiro (Casarões, 2021). Importa ressaltar o fato de que Bolsonaro ganha crescente relevância e influência política em meio a um cenário de fortalecimento de líderes, partidos, grupos e ideias de direita e extrema-direita no Brasil, onde se instalara no imaginário social a caracterização da esquerda como corrupta e imoral (Santos, 2021), e no mundo.

Nas eleições presidenciais de 2018, Jair Bolsonaro venceu Fernando Haddad, do PT - visto que a candidatura de Lula fora rejeitada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) -, no segundo turno por 55,13% dos votos válidos, contra 44,87% do petista (TSE, 2018). Resumidamente, entende-se que Bolsonaro chega ao poder com grande legitimidade política, em um cenário em que a oposição de esquerda estava sufocada e enfraquecida, e com o principal partido de oposição ao governo Bolsonaro, o PT, debilitado (Santos, 2021).

Analisar o governo Bolsonaro é fundamental para compreendermos o Brasil na contemporaneidade, visto que tanto a influência da família Bolsonaro e do bolsonarismo (e da extrema-direita em geral) quanto os efeitos de suas políticas domésticas e externas não desapareceram com a vitória de Lula nas eleições de 2022. Aqui busca-se versar, de maneira sintética, sobre as dinâmicas domésticas e externas características do governo Bolsonaro, dando destaque para o as ações externas referentes à África.

De modo geral, entendemos que Jair Bolsonaro chega à presidência da república com grande legitimidade e grande capacidade de governar; apesar disso, sua base de apoio político era muito heterogênea, com demandas diversas e não raro, conflitantes. Dentre os principais grupos e setores de apoio do governo Bolsonaro estavam: 1º) militares e agentes da segurança pública; 2º) grupos e líderes evangélicos; 3º) indivíduos caracterizados como oriundos da classe média; 4º) empresários e indivíduos ligados ao agronegócio e setores ligados ao capital financeiro; 5º) grupos ligados a ideais antiglobalistas, muitos dos quais eram seguidores de Olavo de Carvalho; 6º) grupos de direita e extrema-direita contrários a governos de esquerda e/ou demandas/valores descritos/definidos como de “esquerda”, especialmente políticas públicas que visavam a promoção de igualdade de gênero, de raça e de sexo (Santos, 2021; Casarões, 2021; Nery, 2021).

A heterogeneidade dos grupos de apoio e, conseqüentemente, das demandas realizadas para o governo Bolsonaro, resultaram na formação de um quadro governamental subdividido em quatro núcleos políticos: 1º) o núcleo militar, dos quais se destacavam a figura de Hamilton Mourão, vice-presidente do governo Bolsonaro, e do General Heleno, que fora ministro do Gabinete de Segurança Institucional de Bolsonaro; 2º) o núcleo globalista, liderado por seguidores de Olavo de Carvalho, como Ernesto Araújo, ministro das relações exteriores de 2019 a 2021, e Abraham Weintraub, ministro da educação de 2019 a 2020; 3º) tecnocratas, voltados para a implementação da cartilha neoliberal na economia e para a redução/enxugamento do Estado, visando atender aos interesses de setores econômicos importantes, tal como foi o caso de Paulo Guedes, ministro da fazenda de Bolsonaro, e de Tereza Cristina, ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil do governo Bolsonaro; e 4º) por autoridades ligadas às forças evangélicas e neopentecostais, tal como é o caso de Damares Alves, ministra dos Direitos Humanos, Mulher e da Família de Bolsonaro. Esses quatro grupos foram responsáveis por formular, desenvolver e aplicar as políticas observadas no governo Bolsonaro, tanto no que tange ao plano doméstico, quanto no que tange ao plano internacional.

As políticas domésticas do governo Bolsonaro giraram em torno dos seguintes eixos: 1º) da defesa da pauta de costumes, buscando-se atender a

interesses e defender valores de setores evangélicos e neopentecostais e de setores reacionários da sociedade; 2º) da defesa do modelo neoliberal na economia, com a busca por diminuir a atuação e a “interferência” do Estado sobre ela e por liberalizar fluxos financeiros e comerciais; 3º) da busca por fortalecer aspectos securitários no plano doméstico e externo e 4º) da adoção de uma postura anticomunista e antiglobalista no plano doméstico e internacional, contrária a ideias/políticas caracterizadas como de “esquerda” e/ou identificadas como progressistas, em um movimento de luta contra o denominado “marxismo cultural” (Santos, 2021; Casarões, 2021). Além disso, observa-se um intenso repúdio às instituições democráticas, seja no ambiente doméstico seja no internacional, tal como ressaltado por Hirst e Maciel (2022).

Levando em consideração os diferentes grupos de apoio, os distintos núcleos políticos que compuseram o governo de Jair Bolsonaro e os objetivos perseguidos com as políticas adotadas no âmbito doméstico, podemos compreender efetivamente os principais eixos que guiaram a política externa adotada por este governo. É fundamental destacar que muitas das ações internacionais observadas neste período são contraditórias, e que também existiram distintas incongruências entre retórica e prática no governo Bolsonaro.

O primeiro eixo que guiou a política externa do governo Bolsonaro foi o eixo ideológico. Sob forte influência dos seguidores de Olavo de Carvalho e fortemente ligada à extrema-direita mundial, a política externa bolsonarista buscou reestruturar os laços político-diplomáticos do Brasil, adotando medidas que visavam fortalecer as conexões com países comandados por líderes de extrema-direita, sobretudo, mas não somente, os Estados Unidos (especialmente quando governado por Donald Trump) e Israel. Paralelamente, buscou-se distanciar o Brasil de países considerados “comunistas” ou contrários aos valores “conservadores-cristãos” defendidos pelo governo, tais como a Venezuela, Cuba, China e Argentina (especialmente a partir de 2019, quando passa a ser governada por Alberto Fernandez); essa condução externa teve reflexos diretos sobre a relação do Brasil com países considerados fora do “eixo ocidental”, com destaque para muitos países árabes (Hirst; Maciel, 2022; Casarões, 2021; Nery, 2021; Scherer, 2022).

O forte teor ideológico da política bolsonarista também é descrito por Gonçalves e Teixeira, que a caracterizam como “uma política externa movida exclusivamente por motivações ideológicas, sem compromisso com qualquer concepção de interesses nacionais” (Gonçalves; Teixeira, 2020, p. 192). De toda maneira, apesar da grande carga ideológica, é fundamental apontar para a existência de grupos e interesses domésticos que impunham limites ao conteúdo ideológico da política externa bolsonarista (Casarões, 2021).

Assim, entende-se que as forças políticas e econômicas de distintos grupos domésticos, interessados em um maior pragmatismo na condução das ações internacionais do país, tiveram efeitos diretos sobre a política externa bolsonarista, muitas vezes impondo limites às pretensões e ações da “ala ideológica” do governo Bolsonaro (Casarões, 2021; Gonçalves; Teixeira, 2020). Tanto o núcleo militar quanto o núcleo tecnocrático buscavam promover ações mais pragmáticas na política externa, mesmo sob as tensões oriundas dos discursos e ações do núcleo globalista (Casarões, 2021). De maneira geral, entendemos que o segundo eixo da política externa do governo Bolsonaro, isto é, o eixo econômico neoliberal-pragmático, não somente era, em grande medida, conflitante com o eixo ideológico seguido, mas que também impunha limites às pretensões de alas ideológicas do governo.

Em consonância com as políticas (neo)liberalizantes adotadas no âmbito doméstico (Carneiro, 2019), a política externa bolsonarista apresentou um forte caráter anti-estadista (Hirst; Maciel, 2022), com a adoção de políticas deliberadas de destruição das capacidades estatais/diplomáticas nacionais em prol do mercado e dos interesses de grupos econômicos e financeiros domésticos e internacionais. Nesse sentido, é possível defender que o governo Bolsonaro buscou diminuir a atuação externa do Estado brasileiro e promover uma inserção internacional do Brasil a partir das liberalizações comerciais e financeiras realizadas pelo núcleo tecnocrático do governo – vale notar que políticas liberalizantes aplicadas no âmbito doméstico também tiveram efeitos sobre as relações externas do país (Carneiro, 2019; Hirst; Maciel, 2022). Tal como ressaltado por Casarões (2021, 457):



Defensores de uma política externa pragmática, praticada até mesmo durante o período autoritário, os militares – representados pelo vice-presidente Hamilton Mourão – foram capazes de conter a “ala ideológica” na proposta de transferir a embaixada brasileira em Israel para Jerusalém, alinhada com os interesses do governo Trump e das lideranças evangélicas nacionais, bem como em seu desejo de promover uma mudança de regime na Venezuela. Liberais e ruralistas, por sua vez, seguem buscando estimular o comércio de commodities para parceiros hostilizados pelos antiglobalistas, como China, União Europeia, países árabes e muçulmanos, além da Argentina. Para o grupo liderado pelos ministros da Economia, Paulo Guedes, e da Agricultura, Tereza Cristina, a única ideologia que importa é a abertura de mercados.

Outros eixos da política externa do Governo Bolsonaro foram: 3º) o securitário, em que se dava centralidade a questões securitárias e militares nas ações tomadas pelo governo nos planos doméstico e externos. Devido a este eixo, observa-se ações como a elevação do número de militares nos cargos do executivo brasileiro e a elevação dos investimentos federais na área de defesa (Hirst; Maciel, 2022); e 4º) o cristão-conservador, com as ideias e valores de grupos evangélicos, neopentecostais e conservadores influenciando as ações e posições do Brasil em diversos fóruns multilaterais e com reflexos diretos e indiretos para várias das relações bilaterais do país (Casarões, 2021).

De toda forma, entendemos que a atuação internacional do Brasil durante o governo Bolsonaro possa ser caracterizada da seguinte maneira: 1º) uma política externa guiada por interesses ideológicos, que resultaram em um aprofundamento das relações brasileiras com países comandados por governos de extrema-direita (especialmente com Estados Unidos, Israel; Hungria e Polônia), sem que se observasse benefícios concretos para o Brasil; 2º) pela busca por reduzir os custos da política externa, seguindo-se o programa neoliberal e anti-estadista adotado no âmbito doméstico, e de atribuir/submeter a inserção internacional do Brasil às forças e às relações de mercado, visto as liberalizações comerciais e financeiras empregadas e defendidas pelo núcleo tecnocrático do governo (sendo que esse núcleo, em conjunto com o núcleo militar, impôs limites às ações ideológicas oriundas, sobretudo, do núcleo globalista do governo); e 3º) por um isolamento em diversos fóruns internacionais devido às concepções teóricas globalistas, com seu anticomunismo e anti-globalismo característico, e a defesa de pautas “conservadoras-cristas”, em convergência com as concepções de importantes alas do governo (Casarões, 2021; Hirst; Maciel, 2022, Nery, 2021).

Explicitado isto, defendemos que o governo Bolsonaro promoveu uma grande inflexão na política externa brasileira buscando, sobretudo, a legitimação frente a seus grupos de apoio no âmbito doméstico (Gonçalves; Teixeira, 2020), indo de encontro ao binômio autonomia e desenvolvimento característicos das tradições da política externa brasileira (Casarões, 2021; Hirst; Maciel, 2022).

Descritos esses elementos, entende-se o porquê de a África ter perdido espaço e relevância na política externa brasileira durante o governo Bolsonaro: essa ou era ignorada ou era marginalizada por grande parte dos núcleos que compunham o governo Bolsonaro. Tal como ressaltado por Francisco, Santos e Alves (2020, p. 9): “Em 2019, no primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, entre declarações controversas e protocolares, o país foi aprofundando seu distanciamento em relação ao continente, abrindo mão de qualquer plano ambicioso para os africanos”.

A falta de objetivos claros em relação à África, somados aos enxugamentos do aparato diplomático brasileiro e aos interesses político-ideológicos do governo Bolsonaro, conduziram o Brasil a um progressivo isolamento dos países do continente africano.

Em 2020, entretanto, o primeiro movimento do Itamaraty foi o de fechar sete embaixadas na África e no Caribe. No continente africano, as representações brasileiras nas cidades de Freetown (Serra Leoa) e Monróvia (Libéria) foram encerradas e tiveram seus serviços deslocados para a embaixada do Brasil em Acra (Gana). (Francisco; Santos; Alves, 2020, p. 9)

Além dos fechamentos de diversas embaixadas, há a realocação de pessoal do corpo diplomático, até então responsável por assuntos referentes ao continente africano, para outras funções e a diminuição de ações de cooperação entre Brasil e a África. O comércio entre o Brasil e o continente também diminuiu consideravelmente durante o governo Bolsonaro, fator que demonstra uma diminuição da relevância da região para o país (Francisco; Santos; Alves, 2020, p. 9). Além disso, Bolsonaro não visitou nenhum país africano em seu governo, diferente do realizado pelos seus antecessores (Maciel, 2022).

É com um histórico de enxugamento e deterioração das estruturas diplomáticas nacionais; de um afastamento diplomático do Brasil dos países africanos (que deixou vácuos de poder/legitimidade abertos para outros atores

internacionais); distintas tensões acumuladas ao longo do governo Bolsonaro com países árabes e africanos; com massas radicalizadas no âmbito doméstico e com temas de política externa possuindo grande sensibilidade frente a opinião pública, que o governo Lula III processa suas ações (Saraiva; Reis, 2023).

#### **4. O GOVERNO LULA III (2023-2026) E O RETORNO DA ÁFRICA À POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

A corrida presidencial de 2022 foi marcada por uma enorme polarização. A disputa ocorreu entre dois dos líderes brasileiros mais influentes da contemporaneidade: de um lado o então presidente Bolsonaro, líder de extrema-direita e com grande apoio popular, e de outro Lula, que volta a vida política após ser solto e inocentado das acusações criminais oriundas da Operação Lava Jato em 2019 (Lara et. al., 2019). O primeiro contava com grande base de apoio, constituída por bolsonaristas e antipetistas, e o segundo com uma base de apoio heterogênea, formada por petistas, grupos interessados na defesa da democracia e indivíduos contrários às políticas empregadas durante o governo Bolsonaro, especialmente as políticas sanitárias adotadas frente a pandemia de Covid-19 (Struck, 2022).

É nesse cenário polarizado que as eleições presidenciais de 2022 se processam, apresentando um dos resultados mais “apertados” da história da democracia brasileira: o petista vence o líder de extrema-direita no 2º turno por 50,83% dos votos válidos contra 49,17% (TSE, 2022). Ou seja, o governo Lula III inicia-se em ambientes doméstico e externo diferentes dos governos anteriores, com muitos desafios, tal como foi demonstrado pelos atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023.

Em seu plano de governo, lançado durante a corrida presidencial, Lula e sua equipe descrevem os eixos que guiariam a condução da política externa brasileira caso este fosse eleito presidente:

Defender nossa soberania exige recuperar a política externa ativa e altiva que nos alçou à condição de protagonista global. O Brasil era um país soberano, respeitado no mundo inteiro. Ao mesmo tempo, contribuía para o desenvolvimento dos países pobres, por meio de cooperação, investimento e transferência de tecnologia. Reconstruiremos a cooperação internacional Sul-Sul com América Latina e África.

Defendemos a ampliação da participação do Brasil nos assentos dos organismos multilaterais (Coligação Brasil Esperança, 2022, p. 17-18)

Como pode-se notar, expressa-se uma vontade de recuperar e transformar a política externa do Brasil a partir dos moldes da política externa praticada nos governos lulistas anteriores. Nesse sentido, há a busca por revalorizar as relações e a cooperação Sul-Sul, especialmente com países da África e da América Latina e por desenvolver melhores condições multilaterais e bilaterais para a inserção internacional do país. Apesar das pretensões, os desafios para alcançá-las são maiores que nos governos anteriores, visto a desestruturação da estrutura diplomática brasileira, especialmente no continente africano, e o isolamento internacional do país promovido pelo governo Bolsonaro. De toda forma, e em congruência com o descrito pelo plano de governo do atual presidente, nos primeiros três semestres do governo Lula III observamos uma série de políticas que buscaram promover a reinserção do Brasil no cenário internacional e retomar/desenvolver relações com países do Sul Global afetadas pelo governo anterior.

Sucintamente, até o primeiro semestre de 2024, observamos uma série de ações, tanto em nível regional quanto em nível internacional, que nos possibilitam defender a tentativa, por parte do governo Lula III, de reeditar a política externa presente nos governos anteriores. Em nível regional, persiste uma busca por fortalecer as relações bilaterais e multilaterais com países latino-americanos, em especial os do Cone Sul da região; destacamos algumas ações neste sentido: o retorno à CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos); a realização de diversas viagens presidenciais com destino aos países latino-americanos; a retomada das relações com a Venezuela (mesmo com a extrema polarização referente a este país na sociedade brasileira); o retorno do Brasil à Unasul (União de Nações Sul-Americanas); a recepção de diversos chefes de Estado Sul-Americanos para discutir temáticas referentes à integração regional (Saraiva; Reis, 2023; Silva, 2023) e a busca de fortalecer o Mercosul, sobretudo com a tentativa de avançar nas negociações do acordo Mercosul-União Europeia (Montanini, 2023). Em nível internacional/multilateral, observamos a tentativa do Brasil de mediar e finalizar o conflito existente entre Rússia e Ucrânia, iniciado em 2022, e a atuação, especialmente no Conselho de Segurança da ONU, para obter um

cessar fogo no conflito Israel-Palestina ( Hamas) (Montanini, 2023; Silva, 2023), de maneira que o país se posiciona enquanto um ator promotor da paz.

As ações tomadas em nível regional e internacional contaram, em grande medida, com a retomada de um dos elementos característicos da política externa lulista: a diplomacia presidencial. Durante o primeiro ano de seu terceiro mandato, Lula realizou 15 viagens internacionais e visitou 24 países em todos os continentes, com exceção da Oceania (Montanini, 2023). Desses 24 países, 3 eram países africanos, a saber: a África do Sul, Angola e São Tomé e Príncipe. Na África do Sul, Lula participou da 15ª Cúpula de Chefes de Estados dos BRICS, onde se reuniram não apenas os países do bloco, mas diversos chefes de Estado e de governo e representantes empresariais de diversos países, muitos dos quais eram africanos. Em Angola, Lula tratou da cooperação bilateral e do relacionamento entre os dois países, buscando aprofundar relações e gerar novas oportunidades econômicas e comerciais. Em São Tomé e Príncipe Lula participou da 14ª Conferência de Chefes de Estado da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), se reunindo com diversos líderes africanos e buscando retomar/aprofundar relações com países africanos de língua portuguesa, como Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau (Planalto, 2023).

Em 2024 o uso da diplomacia presidencial enquanto instrumento de fortalecimento das relações do Brasil com a África se mantém. Em 16 de fevereiro deste ano, Lula viajou para a capital da Etiópia, Adis Abeba, com o objetivo de realizar um encontro bilateral com o primeiro-ministro do país, Abiy Ahmed. Neste encontro, discutiu-se acerca da cooperação entre os dois países, sobre o comércio bilateral e temáticas de interesse de ambos Estados como o combate à fome e a proteção do meio ambiente. Posteriormente, nos dias 17 e 18, o presidente participou da 37ª Cúpula de Chefes de Estado e Governo da União Africana, do qual fora convidado (Ministério das Relações Exteriores, 2024). Nesta cúpula, realizou um discurso no qual ressaltou as distintas oportunidades e espaços para a cooperação entre Brasil e os países do continente africano; a prioridade, para a política externa brasileira de reconstruir os laços com a África, destacando as dívidas históricas com o continente; e apontou para a convergência de interesses dos países africanos e do Brasil no que tange a transformação da ordem

internacional em prol dos objetivos e interesses dos países em desenvolvimento (Planalto, 2024). No discurso, a posição do governo Lula III em relação ao continente africano é explícita:

Minhas amigas e meus amigos, quero terminar dizendo que não há Sul Global sem a África. Retomar a aproximação do Brasil com a África é recuperar laços históricos e contribuir para a construção de uma nova ordem mundial, mais justa e solidária. Permite-nos, sobretudo, somar esforços na superação dos desafios que temos à frente. (Planalto, 2024, online)

Além disso, diversos outros discursos de Lula e falas de seu corpo diplomático apontam para uma crescente importância e centralidade da África na política externa brasileira durante o governo Lula III. Existe a pretensão de reabrir embaixadas e consulados em países africanos e persiste a tendência de uma ativa, e contínua, diplomacia presidencial por parte do atual governo, com vista a fortalecer as relações do Brasil com países do continente africano e com organismos multilaterais da África - tal como a União Africana (Assis, 2024).

Nesse sentido entendemos que o governo Lula III adota uma política externa orientada pelos mesmos eixos da política externa de seus dois governos anteriores, em que se conferia à África papel de destaque. Mesmos com os desafios oriundos da gestão de política externa realizada pelo governo Bolsonaro, é possível esperar um aprofundamento das relações Brasil-África em todos os âmbitos nos próximos anos.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste artigo, buscou-se argumentar que a política externa do terceiro governo Lula se desenvolve seguindo os eixos orientadores da política externa adotada nos dois primeiros governos do atual presidente, onde se observou uma valorização dos relacionamentos de caráter Sul-Sul e, conseqüentemente, dos laços brasileiros com os países africanos. Para defendermos isso, analisamos os cenários doméstico e externo em que os governos Lula (2003-2010) processaram suas políticas e discorremos sobre a importância da África para a política externa destes governos. Como defendemos, a África apresentou importância basilar para a política externa dos dois primeiros governos Lula.

Apesar da centralidade da região para a política externa brasileira na primeira década do século XXI, a importância da África para o Brasil perdeu força na

última década, em especial, pela condução ideológica e pelo isolamento internacional promovido pela política externa do governo Bolsonaro. No período que abrange 2019 a 2022, as relações brasileiras com a África foram marginalizadas, sendo observados diversos retrocessos nesse sentido, em especial o fechamento de embaixadas e a diminuição das relações comerciais entre este continente e o Brasil.

Apesar das dificuldades oriundas da gestão anterior, o governo Lula III, em conformidade com seu programa de governo, vem adotando políticas de reinserção internacional do Brasil e de revalorização das relações de caráter Sul-Sul, tal como realizado em seus governos anteriores. A África ganha, novamente, crescente importância política, econômica e diplomática para o Brasil, tal como pode ser notado com as viagens realizadas por Lula para países africanos em 2023, no seu primeiro ano do novo governo, e no início de 2024. Além disso, os discursos do presidente e do corpo burocrático brasileiro apontam para a tentativa de retomar e desenvolver laços com atores do continente africano durante o atual mandato presidencial. Tais elementos apontam para uma tendência de aprofundamento das relações econômicas, políticas e diplomáticas existentes entre o Brasil e a África nos próximos anos, de modo que compreendemos que entre os diversos atores do Sul Global, a África possui papel de destaque para política externa do governo Lula III.

## Referências

ASSIS, Vinícius. Lula quer Brasil mais perto da África, onde diplomatas reclamam de difíceis condições de trabalho. **O Globo**, 15 de fevereiro de 2024. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/02/15/lula-quer-brasil-mais-perto-da-africa-onde-diplomatas-reclamam-de-dificeis-condicoes-de-trabalho.ghtml>>. Acesso em: 15 de mai. de 2024

CARNEIRO, Ricardo. The Anacronic Economic Agenda of the Bolsonaro Government. **Brazilian Keynesian Review**, v. 5, n. 1, p. 154-173, 2019. Disponível em: < <https://www.braziliankeynesianreview.org/BKR/article/view/200>>. Acesso em: 20 de mai. de 2024

CASARÕES, Guilherme. O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise político-econômica levou ao colapso da política externa brasileira. **Aisthesis**, n. 70, p. 439-473, 2021. Disponível em: < [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-71812021000200439&script=sci\\_abstract](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-71812021000200439&script=sci_abstract)>. Acesso em: 20 de mai. de 2024

COLIGAÇÃO BRASIL ESPERANÇA. Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil Lula-Alckmin 2003-2026. **TSE**, agosto de 2022. Disponível em: < [https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5\\_1659820284477.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5_1659820284477.pdf)>. Acesso em: 12 de mai. de 2024

FERREIRA, Wallace. FHC e Lula na África sob as perspectivas diplomática e econômica. **Universitas: Relações Internacionais**, v. 14, n. 1, p. 1-13, 2016. Disponível em: < <https://www.publicacoes.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/3998>>. Acesso em: 12 de mai. de 2024

FRANCISCO, Flávio; SANTOS, Kethelyn; ALVES, Maryanna. O vácuo brasileiro nas relações Brasil-África e as transformações no continente africano. In: AZZI, Diego; Rodrigues, Gilberto; SOUSA, ANA. **A política externa de Bolsonaro na pandemia**. São Bernardo do Campo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2020, p. 8-20. Disponível em < <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/17340.pdf>>. Acesso em: 20 de mai. de 2024

CONÇALVES, Williams; TEIXEIRA, Tatiana. Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA. **Sul Global**, v.1, n.1, p. 192-211, 2020. Disponível em: < <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/32061>>. Acesso em: 15 de mar. de 2024

HIRST, Monica; MACIEL, Tadeu. Brazil's Foreign Policy in the time of the Bolsonaro government. **SciELO Preprints**, p. 1-28, 2022. Disponível em: < <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4771/version/5058>>. Acesso em: 21 de mar. de 2024

LARA, Mahila; FREIRE, Sabrina; RODRIGUES, Douglas; VICTOR, Nathan. Lula livre: ex-presidente deixa prisão em Curitiba. **Poder 360**, 08 de novembro de 2019.



Disponível em: < <https://www.poder360.com.br/justica/lula-livre-ex-presidente-deixa-a-prisao-em-curitiba/>>. Acesso em: 18 de mai. De 2024

MACIEL, David. Política Externa No Governo Lula (2003-2010): as relações entre Brasil e África. **História Revista**, v. 25, n. 2, p. 350-372, 2020. Disponível em: < <https://revistas.ufg.br/historia/article/view/63222>>. Acesso em: 15 de mai. de 2024

MACIEL, Edgar. África-Brasil: Jair Bolsonaro será o primeiro Presidente a não visitar um país africano. **Voa Português**, 02 de junho de 2022. Disponível em: < <https://www.voaportugues.com/a/%C3%A1frica-brasil-jair-bolsonaro-ser%C3%A1-o-primeiro-presidente-a-n%C3%A3o-visitar-um-pa%C3%ADs-africano/6600878.html>>. Acesso em: 24 de mai. de 2024

MAPA, Dhiego de Moura. A África na política externa do governo Lula: fortalecimento e diálogo Sul-Sul. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História - ANPUH**, São Paulo, julho de 2011: 1-16.

MIGUEL, Luis Felipe; COUTINHO, Aline de Almeida. A crise e suas fronteiras: oito meses de “mensalão” nos editoriais dos jornais. **Opinião Pública**, v. 13, n. 1, p. 97-123, 2007. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/op/a/YzvVJQqyFQNLb55DYPLgsML/?lang=pt#>>. Acesso em: 20 de mai. de 2024

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Visita de Estado do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Etiópia - Adis Abeba. **Notas à Imprensa**, 15 de fevereiro de 2024. Disponível em: < [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/visita-de-estado-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a-etioopia-2013-adis-abeba-16-02-2024](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/visita-de-estado-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a-etioopia-2013-adis-abeba-16-02-2024)>. Acesso em: 21 de mai. de 2024

MONTANINI, Marcelo. A incursão de Lula num multilateralismo em baixa. **Nexo**, 23 de dezembro de 2023. Disponível em: < <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2023/12/23/a-incursao-de-lula-num-multilateralismo-em-baixa>>. Acesso em: 20 de mai. de 2024

NERY, Tiago. A ruptura na política externa brasileira e suas dimensões doméstica e geopolítica: subordinação internacional, fragmentação regional e resposta à pandemia. **Revista Princípios**, v. 40, n. 160, p. 88-111, 2021. Disponível em: < <https://revistaprincipios.emnuvens.com.br/principios/article/view/42>>. Acesso em: 25 de abr. de 2024

PECEQUILO, Cristiana Soreanu; CARMO, Corival Alves. A política externa brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): a América do Sul. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 50, p. 13-46, 2017. Disponível em: < <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/12436>>. Acesso em: 15 de abr. de 2024

PLANALTO. Discurso do presidente Lula durante a abertura da 37ª Cúpula da União Africana. **Discursos e Pronunciamentos**, 17 de fevereiro de 2024. Disponível em: < <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2024/discurso-do-presidente-lula-durante-abertura-da-37a-cupula-da-uniao-africana#:~:text=%C3%89%20com%20grande%20alegria%20que,com%20os%20desafios%20do%20Brasil.>>. Acesso em: 21 de mai. de 2024

PLANALTO. Lula tem compromissos em três países africanos. **Relações Exteriores**, 16 de agosto de 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/08/lula-tera-compromissos-em-tres-paises-africanos-na-proxima-semana>>. Acesso em: 15 de mai. de 2024.

RIZZI, Kamilla Raquel; MAGLIA, Cristiana; PAES, Lucas; KANTER, Marcelo. O Brasil Na África (2003-2010): Política, Desenvolvimento e Comércio. **Conjuntura Austral**, v. 2, n. 5, p.61-81, 2011. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/19232>>> Acesso em: 20 de abr. de 2024.

SANTOS, Leonardo Lima. **Ascensão de Bolsonaro ao governo: um estudo de caso de uma cidade do interior da Bahia**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia. Salvador, p.161, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/34734>>> Acesso em: 20 de abr. de 2024

SARAIVA, Miriam Gomes; REIS, Ana Paula. O Brasil voltou: as mudanças na política externa nos primeiros 100 dias do governo Lula. **Conjuntura Austral**, v. 14, n. 68, p. 61-72, 2023. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/133558>>. Acesso em: 10 de mai. de 2024

SCHERER, Lucas Mondin. A política externa do governo Bolsonaro: a autonomia pelo distanciamento. **Revista Relações Exteriores**, 26 de julho de 2022. Disponível em: <<https://relacoesexteriores.com.br/politica-externa-governo-bolsonaro/>>. Acesso em: 20 de mai. de 2024

SILVA, Bruno Fabrício. Périplo pela política externa do governo Lula III. **Le Monde Diplomatique**, 9 de novembro de 2023. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/politica-externa-governo-lula-iii/#:~:text=Ao%20lado%20dos%20presidentes%20da,%2C%20defesa%2C%20energia%20e%20infraestrutura>>. Acesso em: 20 de mai. de 2024.

STRUCK, Jean-Philip. Com frente ampla, Lula freia a extrema direita. **DW**, 31 de outubro de 2022. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/com-frente-ampla-lula-freia-a-extrema-direita/a-63599505>>. Acesso em: 20 de mai. de 2024

TSE. Relatório das Eleições 2002. **TSE**, 2003. Disponível em: <[https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/view](https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/view)>

[er.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-relatorio-resultado-eleicoes-2002/@@download/file/TSE-relatorio-resultado-elei%C3%A7%C3%B5es-2002.pdf](https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-relatorio-resultado-eleicoes-2002/@@download/file/TSE-relatorio-resultado-elei%C3%A7%C3%B5es-2002.pdf)>. Acesso em: 20 de mai. de 2024

TSE. Eleições 2018: Justiça Eleitoral conclui totalização dos votos segundo turno. **TSE**, 30 de outubro de 2018. Disponível em: <  
<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Outubro/eleicoes-2018-justica-eleitoral-conclui-totalizacao-dos-votos-do-segundo-turno>>. Acesso em: 15 de mai. De 2024

TSE. Lula é eleito novamente presidente da República do Brasil. **TSE**, 30 de outubro de 2022. Disponível em: <  
<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/lula-e-eleito-novamente-presidente-da-republica-do-brasil>>. Acesso em: 10 de mai. de 2024

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. Contexto Internacional, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul. 2007. Disponível em: <  
<https://www.scielo.br/j/cint/a/sWn5MtCXtMZdzdSm3CtzZmC/>>. Acesso em: 20 de mai. de 2024

Artigo recebido em: maio de 2024.  
Artigo aprovado em: julho de 2024.

# **O FORTALECIMENTO DE GRUPOS TERRORISTAS NO CONFLITO NA FAIXA DE GAZA: A PRESENÇA DO HAMAS**

***Ingrid do Nascimento de Faria***<sup>18</sup>

Centro Universitário IBMR

***Raphael Tojal Gomes de Lima***<sup>19</sup>

Universidade Estácio de Sá

## **Resumo**

O conflito na Faixa de Gaza, um dos cenários mais prolongados e complexos da geopolítica contemporânea, tem sido marcado por disputas entre o Estado de Israel e diversos grupos palestinos, notadamente organizações consideradas terroristas como o Hamas e a Jihad Islâmica Palestina. Este artigo analisa como o ambiente de conflito contínuo contribuiu para o fortalecimento desses grupos. Para tanto, o artigo apoiou-se em sólida bibliografia especializada para abordar as raízes históricas do conflito, a evolução das dinâmicas políticas e militares na região, e as implicações sociais. Além disso, discute o impacto das operações militares de Israel.

*Palavras-chave:* Hamas, grupos terroristas, Israel, Faixa de Gaza.

## ***THE STRENGTHENING OF TERRORIST GROUPS IN THE GAZA STRIP CONFLICT: THE PRESENCE OF HAMAS***

## **Abstract**

The conflict in the Gaza Strip, one of the most prolonged and complex scenarios in contemporary geopolitics, has been marked by disputes between the State of Israel and various Palestinian groups, notably organizations considered terrorist such as Hamas and the Palestinian Islamic Jihad. This article analyzes how the continuous conflict environment has contributed to the strengthening of these groups. To this end, the article relied on solid specialized bibliography to address the historical roots of the conflict, the evolution of political and military dynamics in the region, and the social implications. Additionally, it discusses the impact of Israeli military operations.

*Keywords:* Hamas, terrorist groups, Israel, Gaza Strip.

---

<sup>18</sup> Estudante da graduação de Relações Internacionais no Centro Universitário IBMR. E-mail: [ingridnascimentofaria@gmail.com](mailto:ingridnascimentofaria@gmail.com).

<sup>19</sup> Estudante da graduação de Relações Internacionais na Universidade Estácio de Sá. E-mail: [tojal2011@hotmail.com](mailto:tojal2011@hotmail.com).

## 1. INTRODUÇÃO

O conflito na Faixa de Gaza é um dos cenários mais complexos e prolongados da geopolítica contemporânea, caracterizado por uma intrincada teia de interesses políticos, territoriais e religiosos. A região tem sido palco de intensas disputas entre o Estado de Israel e diversos grupos palestinos, dentre os quais se destacam organizações consideradas terroristas por diversos países e organizações internacionais. Este conflito, além de seu impacto devastador na população civil, contribuiu significativamente para o fortalecimento desses grupos, que encontram no ambiente de instabilidade e desespero uma base propícia para sua expansão e fortalecimento.

Desde a criação do Estado de Israel em 1948, a Faixa de Gaza tem sido um ponto focal de tensão. Inicialmente administrada pelo Egito, Gaza foi ocupada por Israel durante a Guerra dos Seis Dias em 1967, permanecendo sob controle israelense até a retirada unilateral em 2005. Contudo, a saída de Israel não resultou em paz ou estabilidade; pelo contrário, abriu caminho para que o Hamas, uma organização islâmica militante, assumisse o controle da região em 2007, após violentos confrontos com o Fatah, partido político rival. O domínio do Hamas sobre Gaza transformou a área em um centro de resistência armada contra Israel, intensificando os conflitos e a militarização do território. (Cunha, 1998)

O fortalecimento de grupos terroristas como o Hamas<sup>20</sup>, a Jihad Islâmica Palestina e outros, deve ser atribuída a uma combinação de fatores históricos, políticos e sociais. A persistente ocupação israelense, o bloqueio econômico imposto sobre Gaza, as altas taxas de desemprego, segundo o Banco mundial em 2022 a taxa de desemprego era de 24%, e a pobreza, bem como a percepção de ineficácia das negociações de paz, têm contribuído para a radicalização da população local. Estes grupos oferecem não apenas uma alternativa de resistência armada, mas também serviços sociais e ajuda humanitária, preenchendo o vácuo deixado pelo governo palestino e ganhando assim a simpatia e o apoio da população. Ademais, a dinâmica

---

<sup>20</sup> O Hamas é visto como grupo terrorista pelos países Israel, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Japão e países membros da União Europeia. (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2023). O presente artigo entende o Hamas como grupo terrorista.

do conflito na Faixa de Gaza é alimentada por uma complexa rede de alianças regionais e internacionais. (Schanzer, 2008)

Países como o Irã e o Qatar têm fornecido apoio financeiro e militar a esses grupos, enquanto a comunidade internacional, apesar dos esforços de mediação, frequentemente se encontra dividida quanto à abordagem para resolver o conflito. As operações militares de Israel, destinadas a limitar as capacidades desses grupos, muitas vezes resultam em significativa destruição e perda de vidas civis, o que, paradoxalmente, fortalece a narrativa de resistência e legitimação dos grupos armados perante a população local e seus apoiadores.

Neste contexto, o presente artigo visa analisar como o ambiente de conflito contínuo na Faixa de Gaza tem contribuído para o fortalecimento de grupos terroristas. Para tal, serão exploradas as raízes históricas do conflito, a evolução das dinâmicas políticas e militares na região, bem como as implicações sociais. Ao final, fornece uma compreensão mais profunda da relação entre os conflitos na faixa de Gaza e o fortalecimento de grupos terroristas.

## **2. ANTECEDENTES DA GUERRA**

Os conflitos entre Israel e a Palestina remontam à fundação do Estado judeu em 1948, desencadeando uma série contínua de confrontos entre ambas as partes. Esses conflitos proporcionaram um terreno fértil para o surgimento de grupos terroristas na Palestina e principalmente no território da Faixa de Gaza. É pertinente destacar que a definição de atos terroristas é complexa e sujeita a interpretação, uma vez que abarca diversos elementos. Neste presente artigo, adotaremos a definição estabelecida pela primeira Convenção de Genebra de 1937, a qual descreve os atos terroristas como condutas criminosas direcionadas contra um Estado, com o propósito ou natureza de incutir terror em indivíduos específicos, grupos de pessoas ou no público em geral.

A história dos movimentos terroristas e jihadistas na região tem suas raízes na Organização para a Libertação da Palestina (OLP), que empregava táticas consideradas terroristas pelo Ocidente, até a Conferência de Madri em 1991. No entanto, foi após a revolução islâmica no Irã no final dos anos 1970 que os

movimentos jihadistas, tanto xiitas quanto sunitas, começaram a surgir de forma mais proeminente. (Barsky, 2002).

Na Palestina, surgiram grupos como o Harakat al-Muqawima al-Islamiyya, Movimento de Resistência Islâmica, mais conhecido como Hamas, que foi fundado em 1987, logo após os acontecimentos da primeira intifada, levantes palestinos. (Schanzer, 2008). Também surgiu o grupo Harakat al-Jihād al-Islāmi fi Filastīn, Movimento da Jihad Islâmica na Palestina, foi fundado em 1981 na Faixa de Gaza. Em outubro de 1959, foi estabelecido o grupo Harakat alTahrir al-Filastiniya, movimento palestino nacionalista no Kuwait (Fatah, 2004). A diferença fundamental entre esses grupos reside na abordagem adotada em relação a Israel e à visão de um estado palestino. Enquanto o Fatah, como a principal facção dentro da OLP, busca uma maior proximidade e, em certos momentos, cooperação com Israel, o Hamas e a Jihad Islâmica na Palestina, por outro lado, mantêm uma postura mais extremista e confrontadora em relação a Israel. Eles defendem o fim do estado de Israel e uma abordagem mais islâmica para o governo palestino. Essas diferenças de abordagem levaram a tensões significativas entre os grupos e influenciaram suas estratégias políticas e militares ao longo do tempo.

Em 2005, Israel retirou suas tropas e assentamentos da Faixa de Gaza. No entanto, o bloqueio contínuo e as operações militares de Israel, (Limoncic, 2005). No ano de 2006, nas eleições legislativas na Palestina, houve uma ruptura dos grupos, com o Hamas vencendo as eleições com maioria na Faixa de Gaza, enquanto o Fatah venceu principalmente na Cisjordânia, territórios que são geograficamente separados devido a guerra dos seis dias contra Israel, com a divisão política entre o Fatah e o Hamas exacerbaram as dificuldades econômicas e sociais (Mohammed, 2014).

A vitória do Hamas nas eleições de 2006 impactou todo o mundo e, principalmente, a política nacional palestina, marcando um grande triunfo da organização. Pela primeira vez, o Fatah, que controlava os territórios há mais de 40 anos consecutivos, perdeu a sua hegemonia na palestina, conseqüentemente perdendo o domínio do território da Faixa de Gaza, Vanessa Miguel Chamma, explica que a vitória inédita do Hamas se deveu, em partes, ao radicalismo religioso da população e aos movimentos sociais prestados pelo grupo. A situação de radicalismo

e os acirramentos entre grupos terroristas palestinos e o governo de Israel continuaram os embates até o fatídico 7 de outubro de 2023.

### **3. 7 DE OUTUBRO DE 2023**

Israel é um dos poucos estados do mundo cuja existência é contestada tanto por países quanto por grupos de caráter terrorista. Até a data de publicação do artigo é o segundo país mais impactado pelo terrorismo no mundo, segundo o Global Terrorism Index 2024. O estado judeu frequentemente precisa utilizar sua força militar, o que inclui ações convencionais com a utilização de equipamentos bélicos, além do uso de espionagem para conter possíveis ameaças. A cada ataque realizado por esses grupos, há um impacto não apenas sentido pelas vítimas de atos terroristas, como também por suas famílias e por toda a população em geral.

Como destacado por Costa (2009):

O povo israelense tende a reagir de modo mais agressivo, pressionando o governo a agir de forma mais dura através de retaliações por operações militares na Faixa de Gaza e Cisjordânia, ocasionando, em muitos momentos, perdas de vidas civis, consequentemente alimentando o radicalismo da população árabe desses territórios.

Israel enfrenta um grande dilema político e de segurança nacional, pois o Hamas não reconhece o direito de existência de Israel e tem como objetivo declarado sua destruição, conforme estabelecido em seu estatuto de 1988. Além disso, o Hamas tem ganhado apoio significativo da população palestina. Ao longo das décadas, Israel tentou diversas abordagens para lidar com essa situação, incluindo a cooperação com a Autoridade Palestina (AP), que controla a Cisjordânia. A tentativa de controlar as células do Hamas na Cisjordânia envolveu esforços das Forças de Defesa de Israel (IDF) e de oficiais de segurança da AP, aliada ao Fatah, que é o partido dominante na AP. Essas cooperações visam a contenção das atividades do Hamas na região (Zuhur, 2008).

Na Faixa de Gaza, o Hamas encerrou e incentivou o fechamento de redações de jornais, estações de rádio, sindicatos e outros escritórios ligados à Fatah, além de reprimir organizações juvenis e prender e deter apoiadores da Fatah (Milton-Edwards, 2008). Em contrapartida, Israel optou por um controle rigoroso das fronteiras terrestres, marítimas e aéreas, exercendo supervisão sobre os fluxos de



materiais que chegam a esse território, na tentativa de assegurar a segurança nacional contra possíveis ataques provenientes da Faixa de Gaza (Gusmão, 2023).

As restrições impostas nas fronteiras resultam em um bloqueio severo que entra em conflito com as necessidades humanitárias da população em Gaza. O fechamento das fronteiras tem um impacto significativo e negativo na economia local e na qualidade de vida dos habitantes, ao passo que as medidas restritivas implementadas dentro de Gaza limitam a liberdade e o desenvolvimento político dos palestinos. Ao longo dos anos de isolamento, o sentimento de revolta tem crescido entre a população da Faixa de Gaza devido à ausência de um estado soberano. Esse contexto contribuiu para o aumento do radicalismo, tanto por parte do Hamas quanto de outros grupos considerados terroristas. Essas tensões se intensificaram até culminar no estopim da guerra em 7 de outubro.

O dia de 7 de outubro tornou-se como uma data central nos assuntos relacionados à Palestina, com a operação conduzida pelo partido político Hamas, a partir da Faixa de Gaza. Estas ações são consequências da imposição de políticas coloniais israelenses, da manutenção da ocupação militar da Cisjordânia, das políticas segregacionistas contra a população palestina do espaço reconhecido internacionalmente e, em especial, como consequência ao bloqueio à Faixa de Gaza (Ventura et al, 2023).

Com dados divulgados pelo DW (2023), o comandante militar do Hamas, Mohammed Deif, afirma que este é o dia da maior batalha para acabar com a última ocupação do planeta. Segundo autoridades palestinas, mais de uma centena de pessoas morreram nos bombardeios retaliatórios. O número de israelenses mortos chega a 350, mais de 2000 ficaram feridos, além da tomada de dezenas de reféns israelenses.

Em resposta aos bombardeios orquestrados pelo grupo Hamas, Israel declara guerra. Assim, o primeiro-ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, declara o início da operação “Espadas de Ferro”.

Com dados divulgados pelo jornal Euro News (2023), o *kibutz de Be’eri*, onde 10% dos seus 1100 habitantes foram mortos, foi um dos mais atingidos pelo Hamas.

Após a primeira fase, o primeiro-ministro Benjamin Netanyahu anunciou que conseguiu expulsar a maioria dos combatentes do Hamas que tinham entrado em território israelita. Israel, por sua vez, desencadeou um ataque em massa contra a Faixa de Gaza, com bombardeamentos que se prolongaram durante todo o dia de sábado e a noite de sábado para domingo. A artilharia israelita atingiu também o sul do Líbano, em resposta a tiros vindos desta zona. (Figueira, 2023).

#### **4. O FORTALECIMENTO DE GRUPOS TERRORISTAS**

Um painel da ONU de 2004, conhecido como *A more Secure World* (em tradução livre: um mundo mais livre) apresentou diversas vulnerabilidades mundiais do século XXI, tais como a pobreza, a degradação ambiental, as guerras civis e o terrorismo. (ONU, 2004).

Nas palavras de António Guterres (2018), secretário-geral das Nações Unidas, o terrorismo é uma ameaça global persistente e progressiva do qual nenhum país está imune e que tem usado as mídias sociais para espalhar propaganda, radicalizar novos recrutamentos e planejar atrocidades. Assim, explica que as ameaças vão de táticas brutas de atores solitários a ataques coordenados e sofisticados, e há a perspectiva de terroristas usarem armas químicas, biológicas ou radioativas (Guterres, 2018).

Como destacado por Silva et al (2012):

A primeira Convenção de Genebra de 1937 previa, em seu art. 1º, 'Na presente Convenção, a expressão 'atos terroristas' quer dizer fatos criminosos dirigidos contra o Estado, e cujo objetivo ou natureza é de provocar o terror em pessoas determinadas, em grupos de pessoas ou no público.

Existem terroristas que agem em nome de uma divindade (como os grupos extremistas islâmicos); os mercenários (como os milicianos que lutam na África, membros da Blackwater que atuam no Iraque); os nacionalistas (como o IRA - Exército Republicano Irlandês - e do ETA - Pátria Basca e Liberdade), e, ainda, os ideológicos (como o grupo de Timothy McVeigh, responsável pela destruição do prédio de Oklahoma em 1995), de acordo com Ramos (2012).

Como destacado por Freitas (2023):

No nível simbólico, o terrorismo islâmico despertou a atenção da humanidade por ocasião do ataque desfechado pela Al Qaeda em território americano no dia 11 de setembro de 2001. Este acontecimento e as ações terroristas desferidas pelo referido grupo em Madrid (11 de março de 2004) e em Londres (7 de julho de 2005) tornaram-se marcos na história do que desde então passou a ser conhecido como terrorismo transacional ou globalizado

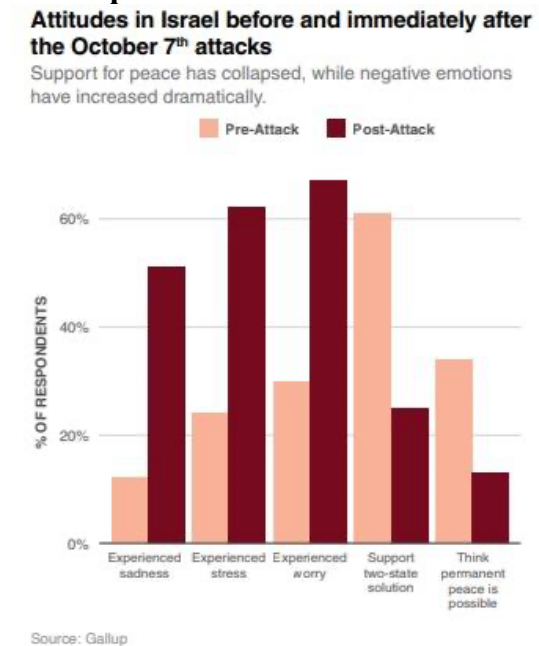
O Hamas, visto como grupo terrorista no presente artigo, tal como a maioria das facções e partidos políticos palestinos, insiste que Israel é uma potência colonizadora e que seu objetivo é libertar os territórios palestinos das garras de Israel. Ao contrário de algumas outras facções palestinas, o Hamas recusa-se a dialogar com Israel (Ebrahim, 2023).

Uma das principais consequências do terrorismo contínuo e em larga escala é o enfraquecimento generalizado da confiança social. A imprevisibilidade e a violência extrema e disseminada que no presente caracteriza o terrorismo minam sobremaneira a estabilidade social. O terrorismo gera desconfiança de todos, contribuindo, desse modo, para o esgarçar os laços de solidariedade social que asseguram a reprodução da própria vida comunitária (Freitas, 2023).

Benjamin Netanyahu, em 7 de abril de 2024, afirma que Israel está “a um passo da vitória” na guerra contra o Hamas na Faixa de Gaza, segundo agências de notícias internacionais. Por outro lado, Mirjana Spoljaric, presidente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) descreve o conflito como um “fracasso moral” da comunidade internacional, uma vez que a população civil precisou ser deslocada e hoje, há mais de 1 milhão de palestinos deslocados vivendo no sul da Faixa de Gaza. Apesar da perspectiva de vitória por parte de Israel, as consequências do conflito não serão vistas apenas no campo militar (Figura 1).

De extrema violência, esses ataques tiveram por alvo não instalações e forças militares, mas a população civil israelense e até mesmo a população palestina, dada a certeza de que haveria retaliação por parte de Israel. Essa violência indiscriminada contra a população civil é que permite caracterizar o Hamas como um grupo terrorista. (Dallari, 2023).

**Figura 1 – Atitudes em Israel antes e imediatamente depois dos ataques de 7 de Outubro**



Fonte: Institute for Economics & Peace.

O terror também é frequentemente utilizado como uma tática suplementar para enfraquecer a determinação de combate da potência dominante. No século passado, o terrorismo nacionalista foi observado, por exemplo, durante a Guerra do Vietnã e no conflito entre o Exército Republicano Irlandês (IRA) e a Coroa britânica. Nos dias de hoje, o Hamas é um exemplo de movimento terrorista nacionalista, na medida em que pretende erradicar o Estado de Israel em favor da criação de um Estado palestino que se estenda por todo o atual território israelense (Freitas, 2023).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é importante ressaltar que a ascensão de grupos terroristas não pode ser atribuída unicamente à presença do Hamas, nem exclusivamente às suas ações de natureza política. A ausência de diálogo entre Israel e o Hamas contribui para um cenário onde as decisões políticas são frequentemente ignoradas.

Esta complexa dinâmica exige uma análise cuidadosa sobre os termos aplicados. Contudo, entender o Hamas como um grupo terrorista permite que seja debruçado o estudo sobre o fortalecimento de grupos terroristas.

Além disso, é fundamental considerar que a falta de uma solução política e pacífica entre Israel e o Hamas intensifica o ciclo de violência e radicalização na região. A marginalização de vozes moderadas e a perpetuação de conflitos armados criam um ambiente fértil para o crescimento de grupos extremistas, que se alimentam das frustrações e do desespero da população afetada.

Portanto, qualquer abordagem para mitigar a ascensão de grupos terroristas deve incluir esforços de paz e reconciliação, bem como iniciativas para melhorar as condições socioeconômicas nas áreas afetadas pelo conflito. Somente através de um esforço coordenado e multifacetado será possível reduzir a influência de grupos terroristas e promover uma paz duradoura na região (Institute for Economics & Peace, 2024).

## Referências

AUSTRALIAN NATIONAL SECURITY. **Palestinian Islamic Jihad**. Disponível em: <https://www.nationalsecurity.gov.au/Who-We-Protect/Security-Environment/Pages/Palestinian-Islamic-Jihad.aspx>. Acesso em: 23 maio 2024.

BANCO MUNDIAL. **O Banco Mundial na Cisjordânia e Gaza**. 2023. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview>. Acesso em: 23 maio 2024.

CHAMMA, Vanessa Miguel. **A política externa do Hamas / The foreign policy of Hamas**. 2013.

COSTA, Renatho. **Hezbollah, Israel e terrorismo: a “fórmula mágica” da mídia**. 2009. 18 p.

CUNHA, Vasco. **Palestina: uma história (inacabada) de múltiplas opressões**. 1998. 22p.

DALLARI, Pedro. **Estado palestino é a resposta ao terrorismo do Hamas**. *Jornal da USP*, São Paulo, 18 out. 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/estado-palestino-e-a-resposta-ao-terrorismo-do-hamas/>. Acesso em: 27 maio 2024.

EBRAHIM, Nadeen. **O que é o Hamas e por que essa organização ataca Israel?** *CNN Brasil*, 10 out. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/o-que-e-o-hamas-e-por-que-essa-organizacao-ataca-israel/>. Acesso em: 27 maio 2024.

ESTATUTO DO HAMAS. Traduzido pela Organização Sionista do Brasil. Disponível em: <http://www.islamonline.net/arabic/doc/2004/03/aticle11>.

FIGUEIRA, Ricardo. **Terminou primeira fase da retaliação de Israel ao Hamas**. *Euronews*, 08 out. 2023. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2023/10/08/terminou-primeira-fase-da-retaliacao-de-israel-ao-hamas>. Acesso em: 27 maio 2024.

FREITAS, Ricardo. **O fenômeno do terrorismo no passado e no mundo contemporâneo: ruptura ou continuidade?** *Altus Ciência*, v. 21, p. 6-17, ago./dez. 2023. DOI: 10.5281/zenodo.10412873.

GAURIAT, Valerie; EURONEWS. **Guerra Israel-Hamas: um futuro a ferro e fogo**. *Euronews*, 09 nov. 2023. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2023/11/09/guerra-israel-hamas-um-futuro-a-ferro-e-fogo>. Acesso em: 27 maio 2024.

GUSMÃO, Matheus Anézio Pereira. **Fronteira e soberania: um olhar sobre o controle exercido por Israel na Faixa de Gaza (2006-2021)**. 2023.

GUTERRES António. **Unindo o mundo contra o terrorismo**. ONU BR. 2018. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/artigo-unindo-o-mundo-terrorismo/>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2018.

HROUB, Khaled. **Hamas: um guia para iniciantes**. Trad. Lílian Palhares - Rio de Janeiro: DIFEL, 2008.

INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE. **Global Terrorism Index 2024: Measuring the Impact of Terrorism**. Sydney, February 2024. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/resources>. Acesso em: 29 maio 2024.

**ISRAEL em guerra após ataque sem precedentes do Hamas**. *Deutsche Welle*, 07 out. 2023. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/israel-declara-guerra-ap%C3%B3s-ataque-sem-precedentes-do-hamas/a-67028310>. Acesso em: 27 maio 2024.

LIMONCIC, Flávio. **Israel, Palestina e a língua do P: (paz), paus e pedras no meio do caminho**. Insight Inteligência, Rio de Janeiro, v. VIII, n. 31, p. 140-151, dez. 2005. Disponível em: <https://inteligencia.insightnet.com.br/pdfs/31.pdf>. Acesso em: 26 maio de 2024.

MOHAMMED, Yasmin. **The Palestinian National Movement and The Struggle For A Sovereign State**. 2014. 59p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A more secure world: our shared responsibility Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change**. Security Council, New York, 2004.

PASSIA, Dictionary of Palestinian Political Terms, 2004, verbete “Fatah”, p. 38-39.

RAMOS, Elvis Christian Madureira; FIGUEIREDO, Wellington dos Santos. **Terrorismo: um legado histórico e sua caracterização na plataforma midiática**. *Ciência Geográfica*, Bauru, v. XVI, n. 2, p. 195-213, jan./dez. 2012. Acesso em: 27 maio 2024.

SCHANZER, Jonathan. **HAMAS vs. Fatah: The struggle for Palestine**. 2008.

SILVA, Letícia Teixeira; CARMO, Rafaela Alves do; PORTUGAL, Heloisa. **Terrorismo: uma análise conceitual nas relações internacionais contemporâneas**. *Revista Ciência Geográfica*, Bauru, v. XVI, n. 2, p. 195-213, jan./dez. 2012.

TAYLOR, Adam. **Who are Hamas’s friends these days? It’s more complicated than you might think**. *The Washington Post*. 1 de agosto de 2014. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/08/01/who-are-hamass-friends-these-days-its-more-complicated-than-you-might-think/> Acesso em: 26 maio 2024.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) 1989 (2011) and 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals, groups, undertakings and entities". Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267> Acesso em: 27 maio 2024.

VENTURA, Michelle; OTHMAN, Helena de Morais Manfrinato; OLIVEIRA, Rafael Gustavo de; CARAMURU, Bárbara. **O genocídio em Gaza: massiva operação de limpeza étnica em curso.** *Le Monde Diplomatique Brasil*, 15 dez. 2023. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/genocidio-gaza-limpeza-etnica-em-curso/>. Acesso em: 27 maio 2024.

Artigo recebido em: maio de 2024.

Artigo aprovado em: julho de 2024.



# **A HINGE IN EURASIA: REGIONAL INFRASTRUCTURE AND GEOPOLITICAL CHANGES**

**Rodrigo Labardini<sup>21</sup>**

ADA University

## **Abstract**

While Asia and Europe lie in the same landmass, they have always been considered two separate and distinct continents. The land route between East (China) and West (Europe) must traverse the Caspian Sea or its northern (Russia) or southern (Iran) shores —with heightened attention due to international sanctions and the Russian invasion of Ukraine. While geography dominates one's environment, it is one's will which molds destiny. Geography without infrastructure is a dot on a map. A door lies between East and West: the Caspian Sea, with the Caucasus as its hinge, and infrastructure as its lubricant.

*Keywords:* Caspian Sea, geopolitics, energy, infrastructure, Caucasus.

## **UM PONTO DE INFLEXÃO NA EURÁSIA: INFRAESTRUTURA REGIONAL E MUDANÇAS GEOPOLÍTICAS**

### **Resumo**

Embora a Ásia e a Europa estejam localizadas na mesma massa de terra, elas sempre foram consideradas dois continentes separados e distintos. A rota terrestre entre o Oriente (China) e o Ocidente (Europa) deve atravessar o Mar Cáspio ou suas margens ao norte (Rússia) ou ao sul (Irã), com atenção redobrada devido às sanções internacionais e à invasão russa na Ucrânia. Enquanto a geografia domina o ambiente, é a vontade que molda o destino. Geografia sem infraestrutura é apenas um ponto no mapa. Uma porta se encontra entre o Oriente e o Ocidente: o Mar Cáspio, com o Cáucaso como sua dobradiça e a infraestrutura como seu catalisador.

*Palavras-chave:* Mar Cáspio, geopolítica, energia, infraestrutura, Cáucaso.

---

<sup>21</sup> *Diplomat-in-Residence*, Institute for Development and Diplomacy (IDD) and *Professor of Practice*, ADA University. Former Mexican Ambassador to Nicaragua (2012-2015) and to Azerbaijan (2015-2022). E-mail: [rodrigo.labardini@live.com.mx](mailto:rodrigo.labardini@live.com.mx). This paper is part of a Ph.D. program in Khazar University analyzing the Caucasus/Caspian Sea as a hinge enabling the East-West door, as one economic and political continent through infrastructure projects. Opinions are solely the author's.

*Большому кораблю — большое плавание.*

*[A great ship needs deep waters.]*

## **1. OVERVIEW**

Throughout history, physical environment has played a significant role in shaping the identity and development of all societies and nations. They accessed resources available within in their region, ... in their surroundings. The overall circumferent location generally determines behavior of individuals and nations in domestic, regional, and global contexts. Yet, one's will shapes destiny.

Within Eurasia, namely the Caspian Sea region, there is a concurrent interplay between geography, political determination, potential, technology, and infrastructure, all competing to facilitate the efficient and timely transportation of resources to markets. The nation's domestic development, regional interaction, and international presence are all influenced by its geographical factors and its ability to enhance its technological capabilities to build infrastructure in order to achieve its national, regional, and international objectives. This, in turn, impacts economic development, international influence, and significance. Put simply, the combination of economic, social, and demographic changes, all connected to the rapid advancement of technology, have significant worldwide consequences that distinguish our current era from previous ones.

Geopolitics is essentially synonymous with “power politics”, emphasizing that power is the determining factor in regional and international interactions. Geopolitics “is the study of how geography interacts with technology and the ceaseless struggle for global power”. (Brands, 2023)

Since the 20th century, infrastructure projects have been striving to establish connectivity between East (China) and West (Europe). The prominence of the Caspian Sea and Central Asia is ever-growing. These projects are conflicting in their efforts to connect energy sources and goods to the markets. Contemporary pipelines

and transport routes are touted as being more cost-effective<sup>22</sup> and efficient,<sup>23</sup> offering a profitable and viable economic alternative<sup>24</sup> to traditional oceanic hauling.<sup>25</sup>

## 2. GEOPOLITICS AND THE CASPIAN SEA

Geographical elements are the foundation of international relations and shape political relationships (Cohen, 2015). States are inherently influenced by their geographical location, which establishes a natural connection with their neighboring countries. Furthermore, the extent of their territory significantly shapes their potential for international influence. States aim to evade the “territorial trap” by refraining from regarding territory as a determining factor, but instead viewing it in a historical context (Agnew, 1994) and recognizing its potential for development.

### 2.1 Eurasia

Europe and Asia share the same landmass, yet they are regarded as distinct continents. They become mainlands both interconnected and separated by the Caspian Sea. Reasons include the immense magnitude and substantial distances

---

<sup>22</sup> Trucking costs increase significantly as the distance of transportation grows, making it the most costly method for transporting petroleum. Although it is widely present, its usage is restricted to short distances when other options are not accessible. The costs of railroad tank cars do not increase significantly with distances, but they nevertheless remain higher than those of pipeline and waterborne alternatives. Additionally, railroad tank cars are not widely accessible. Waterborne exports can rival pipelines in terms of competitiveness, but their potential is constrained by geographical factors. Replacing a 150,000-barrel per day, 1,000-mile pipeline can be done using alternative methods. Option a) involves using trucks, each capable of carrying 200 barrels (8,400 gallons) and traveling 500 miles per day. This would necessitate a fleet of 3,000 trucks, with one truck unloading every 2 minutes. Option b) suggests using trains, with each train consisting of 75 cars carrying 2,000 barrels. These trains would need to make one daily trip, returning empty to the source along separate tracks to be refilled. Option c) proposes utilizing ships, specifically tank barges and tank vessels, in areas where rivers and coasts allow. These ships provide strong competition to pipelines. (Trench, 2001, pp. 2 - 3)

<sup>23</sup> Goods travelling by sea between China and Europe take 60 days, by land they will take 12-15 days (Lee, 2016) (Shahbazov, 2018).

<sup>24</sup> In the United States, oil pipeline shipments constitute about 17% of the total freight transported across the country, yet they account for less than 2% of the overall cost of national freight. (Wilson, 2007).

<sup>25</sup> In the United States, certain pipelines, such as *Big Inch* and *Little Big Inch*, were constructed as a response to the risk of German submarine attacks on tankers near the coast. The *Colonial Pipeline* was developed to counter the impact of a strike by the maritime union, while the *Trans-Alaska Pipeline* was constructed to address the difficulties caused by the Arab oil embargo of 1973. (Liu, 2020).

separating them, as well as the diverse array of languages and cultures present. Eurasia —Caucasus, Caspian Sea, Central Asia— has been referred to by various names, including the non-Russian former Soviet republics (Grant, 2012), the post-Mongol space (Kotkin, 2008), the Post-Soviet Space (Samokhvalov, 2016), the Former Soviet Union or Commonwealth of Independent States (Hutchings, 2016), or the Greater Turco-Caucasia. (Cutler, 2020).

Eurasia is significant. It accounts for 30% of the global gross domestic product, covers 30% of the world's land area, and is home to 50% of the world's population.<sup>26</sup> Eurasia connects East Asia's commodities and products with Western Europe. This connection is also known as the "Eastern Eurasia meta-region" developed through economic and technological advancements, seen in the context of mainly trade issues, such as China's *Belt and Road Initiative* (BRI),<sup>27</sup> EU's *Global Gateway* (GG) (European Commission, 2021) or the US's backed *Build Back Better World* (B3W), but also perceived in military affairs leading to a significant shift in strategic perspectives (Walton, 2007).

An important geographical feature to bear in mind in Eurasia is that the majority of its countries are landlocked. Of the world's 44 landlocked countries, 16% of them are located in this region [two countries in the Caucasus (Azerbaijan and Armenia) and all five Central Asian countries, as well as Afghanistan]. The largest landlocked country in the world —Kazakhstan— is in Eurasia (UNCTAD, 2023). Uzbekistan is double-landlocked, meaning that in order to access the oceans, it must pass through two other countries.<sup>28</sup> Landlocked nations encounter various drawbacks that impede national income and progress, such as the absence of

---

<sup>26</sup> GDP: 29.73%; territory; 30%; population: 49.82%. In these calculations I included the following countries: Caucasus (Armenia, Azerbaijan and Georgia), Caspian Sea (Iran and Russia), Central Asia (Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan; plus Afghanistan), to which I added countries bordering said regions, from the Black Sea (Bulgaria, Greece, Moldova, Romania, and Ukraine), from Anatolia and Middle East (Bahrain, Djibouti, Israel, Jordan, Lebanon, Kuwait, Palestine, Qatar, Saudi Arabia, Syria, Türkiye, United Arab Emirates, and Yemen), from East Asia (China and Mongolia), and from the Himalayas (Bangladesh, India, Nepal, and Pakistan). Population data from UN Population Division; GDP information from the World Bank (2023) with data for 2022 (save Afghanistan, Lebanon and Syria [data from 2021]).

<sup>27</sup> BRI is a very important umbrella mechanism for China's bilateral trade with BRI partners. As of March 2020, the number of countries that had joined BRI with Memoranda of Understanding (MOUs" with China were 138: Sub-Saharan Africa: 38, Europe and Central Asia: 34 (including 18 EU), East Asia & Pacific: 38, Middle East & North Africa: 17, South East Asia: 6, and Latin America & Caribbean: 18, BELT AND ROAD PORTAL, <https://eng.yidaiyilu.gov.cn>.

<sup>28</sup> The only other double landlocked country in the world is Liechtenstein, yet in a very different context.

seaports, coastal commerce hubs, and a substantial fishing sector. They face substantial transportation expenses for goods to and from international markets. These prevailing circumstances provide a disincentive for investment, erode any competitive advantage they may possess, and exclude them from fully participating in worldwide trade.

Eurasian landlocked countries have depended on transit states and become vulnerable to their manoeuvres (Idan & Shaffer, 2011). There is a likelihood of regional commodities and services becoming politicized, such as energy (Elliot, 2020), pipelines (Moradi, 2006), and transport (LRT, 2020). This is exacerbated by the implementation of sanctions with regional ramifications, seen in the cases of Russia (Valori, 2017) and Iran (Jaffe, 2018), which frequently involve conflicting economic and political interests.

## **2.2 The Caspian Sea region**

The Caspian Sea is the largest inland expanse of water on Earth. While deemed a lake or a sea, it is an endorheic basin, meaning it has no outflows. It has an elongated shape, stretching 1,200 kilometers from north to south. The average width is 320 kilometers, with a high of 435 kilometers and a minimum of 124 kilometers. It has an area of 386,400 kms.<sup>2</sup> and contains *circa* 78,360 kms.<sup>3</sup> of water. This accounts for roughly 44% of the world's lacustrine water (Coffey, 2015, p. 2). Its size exceeds that of Japan or Germany, but falls short of California. It has a size that is five times greater than Lake Superior, and a surface area that is 1½ times larger than the total surface area of all the Great Lakes. Additionally, it is larger than the combined surface area of the world's seven largest lakes.

The Caspian Sea lattices multiple cultural, ethnic, religious, and civilizational boundaries. The region encompasses Persian, Slavic, and Turkic ethnic groups, with two dominant religious perspectives: Christianity and Islam —the latter with two interpretations: Sunnism in Kazakhstan, Turkmenistan, and Russia's Dagestani shores, and Shiism in Iran and Azerbaijan. The Caspian is a hydrological boundary and link between five nations (Azerbaijan, Iran, Kazakhstan, Russia, and Turkmenistan), and surrounding regions in the East (China) and west (Europe).

Since the collapse of the USSR, there has been increased focus on the Caspian

Sea, primarily because of its rich hydrocarbon reserves. The Caspian basin is believed to hold approximately 48 billion barrels of confirmed oil reserves and an estimated 8.76 trillion cubic meters of natural gas reserves (Indeo, 2018), which accounts for 10% of the global gas and oil reserves. (Penkova, 2014, p. 113) Therefore, it is not surprising that the Caspian Sea has been considered as “another Persian Gulf” (Altunisik, 1999).

The strategic geographical location of the region, situated between Europe and Asia, combined with its abundant hydrocarbon resources and the growing presence of important commercial routes such as the East-West and North-South Transport Corridors, or BRI (Labardini, 2023c), as well as past and upcoming regional infrastructure projects in energy and transportation, make the practical connection between Europe and Asia appear both natural, logical and essential not only for business and commercial purposes but for geopolitical goals as well. Most of these issues had been delayed due to lack of —a somewhat— clear legal definition of the Caspian Sea intending to end legal uncertainty for governments and transregional enterprises. (Labardini, 2020) The *Convention on the Legal Status of the Caspian Sea* was adopted on August 12, 2018, providing a more precise legal framework yet considered as an interim solution. (Karataeva, 2020)

The Caucasus and the Caspian Sea are geographically situated —with a wide geopolitical vision— in a distinctive locality between China and Europe, as well as between Russia, the Baltic Sea, Iran, the Persian Gulf, and India (Labardini, 2023). Eurasia’s geographical position situates it at a crucial intersection with geopolitical significance for Russia, Iran, Türkiye, USA, and EU (Kochlazade, 2016), as well as China and other powers.

### **3. EURASIAN CONNECTIVITY, THE CASPIAN SEA AND GEOPOLITICS**

Humanity has learnt that Asia is very distant from the West —two worlds apart. With the Silk road, humanity grew accustomed and assumed as an existential fact that travel between East and West was very time consuming —except until recent times with long-distance transcontinental flight changing ways of life. Between Beijing and Madrid there are more than 13,100 kilometers —using the land route China-Central Asia-Caspian Sea- Caucasus-Türkiye-Greece-France-Spain

route— which would have taken between eleven and fifteen months traveling on camel at the exhausting daily pace of 30-40 kms. via the Silk Road theretofore known.<sup>29</sup> In contrast, little do we appreciate that the orthodromic distance<sup>30</sup> between Beijing and Madrid is 9,221 kms., while Baku-Seoul is 6,449 kms., and Mexico City-Baku is 12,631 kms., Mexico City-Beijing is 12,458 kms. and Mexico City-Sydney is 12,973 kms. This helps understand why Europe and Asia are perceived as two distinct continents in the same landmass.

The Silk Road flourished from ancient times until the XV century when resurgence of military hostilities in Central Asia and instability made merchants try the oceans with the subsequent shift in trade routes. This was also due to the conquest by leading Western European powers of much of the Asian rimland (Labardini, 2023). This further helps explain the growth —and today’s dominant position— of worldwide East-West maritime trade. While the old network of Silk Roads originating in China and India and moving to the Middle East and Europe ran north and south of —and, to a lesser degree, across— the Caspian Sea, “since 1500, maritime transport has dominated trade between Europe and East Asia” —with more than 95% of containers East-West currently traversing the oceans (Kalyuzhnova & Pomfret, 2021, p. 1).

Throughout history, all land routes between East and West have always had to journey through one of three possibilities: the Caspian Sea and the Caucasus or this body of water’s northern and southern shores: current Russia and Iran. Through history the northern and southern shores have always been controlled by two distinct political entities —save for some decades during the Mongol period. The Caspian Sea remained an option, yet only with technology did it become a veritable alternative.

By using different routes, geopolitical competition arises by engaging —or not— some neighbors. China designed BRI (Tiezzi, 2023), as its new and guiding economic and foreign policy framework with a focus on its direct neighborhood at its southern and western borders, yet reaching out to the Persian Gulf, Africa and

---

<sup>29</sup> Caravanserais were roadside inns placed some 32-40 kms. apart —“about a day’s journey”— along major trade routes in the Silk Road. They doubled as hubs for the exchange of goods, ideas, and culture, as well as providing security to travellers (National Geographic, 2023).

<sup>30</sup> Shortest distance between two points on the surface of a sphere —the Earth.

Europe. By involving 15 Chinese provinces<sup>31</sup> (Umbach, 2019) and 138 countries, the purpose seems to engage with any possible country not in the Eurasian landmass irrespective of routes and means of engagement thus provoking competition between possible partners (Jacimovic, 2023). It becomes a public relations issue and not a large regional cooperation project, yet seemingly still capable of fostering some degree of collaboration.

### 3.1 Reshaping legal infrastructure in the Caspian Sea

Every infrastructure project necessitates the presence of multiple components for its realization. Despite careful planning, construction, funding, and operation of these projects, they will still be influenced by global markets, international tensions, and regional or global politics, which “can render them uneconomic or inoperable”, and they will all “require strong and reliable transit states that have the strategic and commercial interests in keeping them in operation” (Bowlus, 2017, p. 17) A crucial element is to establish a minimal legal framework, encompassing legislation of all involved parties, as well as international agreements or treaties.

Following the dissolution of the Soviet Union, the Presidents of the Caspian Sea countries convened on five occasions over a span of 30 years to address legal matters pertaining to this body of water. They held a sixth meeting to expand perspectives.<sup>32</sup> Individual Summits were unable to achieve the desired result. They were stepping stones to approve a mutually agreed treaty: the *Convention on the Legal Status of the Caspian Sea* (CLSCS),<sup>33</sup> adopted in Aktau in 2018 —not yet in force due to lack of Iran’s ratification. CLSCS has created opportunities to investigate and utilize the potential resources of the Caspian Sea and improve the economic development of the countries involved, both individually and collectively. Each Summit symbolized the integration of ideals that were formulated and acknowledged in multiple statements. CLSCS incorporates these commitments into

---

<sup>31</sup> Out of 193 members in the UN; and 23 provinces, 5 autonomous regions, 4 municipalities, and 2 Special Administrative Regions in China.

<sup>32</sup> 23-24 April 2002 (Ashgabat), 16 October 2007 (Tehran), 18 November 2010 (Baku), 29 September 2014 (Astrakhan), 12 August 2018 (Aktau), and 29 June 2022 (Ashgabat).

<sup>33</sup> *Convention on the Legal Status of the Caspian Sea*, signed at Aktau, Kazakhstan, 12 August 2018. Official texts in Azerbaijani, Farsi, Kazakh, Russian, Turkmen, and English available at <http://en.kremlin.ru/supplement/5328>. In case of disagreement, English prevails (art. 24).



(regional) customary international law. CLSCS reflects past political agreements, established new parameters, and set paths for further expansion.

CLSCS's apparent purpose was to avoid categorizing the Caspian Sea as either a sea or a lake. This would allow the countries to have and utilize a shared space, ensuring security and addressing other concerns. Additionally, it would enable bordering states to exploit transboundary resources and construct pipelines, yet only with consent of countries whose territories are affected. There are currently no clear regulations regarding maritime borders in this context. (Labardini, 2020) CLSCS has also been considered an interim solution, including on delimitation principles between the opposite and adjacent Caspian States, which per CLSCS shall be bilaterally determined. (Karataeva, 2020) The convention's approach regarding seabed delimitation has been deemed "evasive" but "expected" (O'Byrne, 2018) or having "kicked the can down the road". (Dudley, 2018). The CLSCS has several window opportunities for improvement. (Gudev, 2022)

CLSCS provided opportunity for coastal states to exploit underwater Caspian Sea's natural resources. In 2017 and 2018 they agreed to jointly develop offshore Caspian hydrocarbon resources: Azerbaijan and Iran (Rahimov, 2018), Iran and Turkmenistan, Azerbaijan and Turkmenistan (O'Byrne, 2018), or even trilaterally (Azerbaijan, Iran and Russia) to create a joint energy corridor (AzerNews, 2018). The agreements announced the adoption of CLSCS and facilitated joint development of the Caspian Sea in oil and gas matters between Azerbaijan and Kazakhstan (AzerNews, 2018b). They promoted collaboration between Azerbaijan and Russia in development of gas fields (AzerNews, 2018c), as well as in marine research (Mammadova, 2018).

Discussing international law inherently involves discussing international politics, which consequently influences the restructure of geopolitics. Caspian Sea riparian states made progress by adopting CLSCS. The convention demonstrates a desire to move forward from previous disagreements and collaboratively develop the Caspian Sea. Pragmatism to construct a basin not connected to any lake or sea. (Labardini, 2020)

### 3.2 Energy and geopolitics

In classical geopolitics, geography and surroundings impact upon foreign policy and action. In other words, geography matters. Yet, in a critical perspective, “it is not the geography that determines a state’s position and thus its foreign policy, but it is the construction of certain images and language, which shapes the geopolitical space of interaction” (Schröder & Wessels, 2017, p. 46). Political actors and leadership may use a narrative —hub, centre, corridor, ...— “in a strategic way to shape policy discourse from the perspective of their own interests ... the narratives are ... not only influenced by domestic politics but also by the changing dynamics of [international, regional and bilateral relations] together with political and economic developments in the regional context” (Dieke & Schröder, 2017a, p. 242). All will require investing into infrastructure to take a place from the map into the world’s vision.

The Caspian region faces challenges to extract<sup>34</sup> and transport hydrocarbon resources to reach the markets, as well as financing.<sup>35</sup> Caspian hydrocarbon fields are far from the export markets and initially had to rely on old Soviet pipelines. Caspian countries could use their geographic position as a bargaining chip for export routes. *Ex.gr.*, Kazakhstan agreed in 1997 to build the Chinese-financed *Kazakhstan-China Oil Pipeline* (KCOP), the first pipeline to directly send Caspian oil to China; and Azerbaijan signed the *Contract of the Century* with eleven multinationals from eight countries to exploit its Caspian oil reserves in order to eventually deliver them to Europe.

The aspiration to access markets can promote international ties in energy transmission. Nations and multinational corporations collaborate to construct regional infrastructure, while also obtaining specialized expertise and support from

---

<sup>34</sup> The Caspian Sea’s periodically freezing northern waters increase offshore costs and companies use Russian canals from the Black Sea to move drilling and maintenance equipment (U.S. Energy Information Agency, 2013).

<sup>35</sup> Natiq Aliyev, former SOCAR president, stated that Azerbaijan in the early independent years “had a base of highly qualified specialists who were replaced by amateurs, domestic equipment and technologies, Soviet standards and oil fields that are being developed with old methods. We had all this, but we did not have the main thing - finance” [«Однако давайте вспомним, чем располагал Азербайджан в те годы. Мы имели базу, высококвалифицированных специалистов, которые были заменены на дилетантов, отечественную технику и технологию, советские стандарты и нефтяные месторождения, которые разрабатывались старыми методами. Все это у нас было, но не было главного – финансов».] (Алиев, 2003, стр. 69).

international financial organizations. The development of energy resources is primarily motivated by market forces, but it is also significantly impacted by domestic and regional politics, which will continue to change the landscape of energy production and distribution. (Koranyi, 2016, p. 1) Examples of Caspian Sea hydrocarbon transportation to Europe are the *Caspian Pipeline Consortium* (CPC), *Baku-Novorossiysky*, *Baku-Supsa* and *Baku-Tbilisi-Ceyhan* (BTC) oil pipelines, or even multinational schemes such as the *Baku-Tbilisi-Erzurum* (BTE) (Azerbaijan-Georgia-Türkiye) and the *Southern Gas Corridor* (SGC) (Azerbaijan-Georgia-Türkiye-Greece-Albania-Italy) gas pipelines.

Frictions among nations and allies can arise as a result of numerous factors, primarily of a political and economic nature, that affect various stages of energy and commodity transportation. These tensions also contribute to global conflict escalation. (Klare, 2014)

Recent Eurasian examples include the Russia-Ukraine gas crises of 2006, 2009 and 2014 (Sullivan, Kamensky, & Makhholm, 2018), the 2009 Turkmen-Russia gas dispute (Gorst, 2009), the Belarus-Russia 2007 (Crane, et al., 2009) and 2020 energy disputes over gas (Abbasova, 2020) and oil (Kudrytski, 2020), or the 2017 and 2020 Belarus-Lithuania transport disagreements (Jegelevičius, 2017) (Kubiak, 2020).

Countries pursue different approaches —through collaboration and coordination or competition and confrontation— to achieve common objectives such as greater revenue, energy security, and economic independence. Projects intersect without colliding. Azerbaijan, Kazakhstan, Turkmenistan, and Uzbekistan, possess abundant hydrocarbon resources and inherited a variety of USSR's pipeline networks. (Ibrahimov, 2018).

Prior to the USSR's collapse, there was no geopolitical competition in Eurasia. Subsequently, the new nations pursued distinct strategies to attain economic and institutional diversification, as well as to diminish reliance on Russia. Following seven decades of Soviet Union monopoly, countries began to attract significant attention for exploration, development, and production of hydrocarbon resources through investments and partnerships with foreign energy firms, primarily from the United States, Europe, and China.

To build pipelines from Caspian Sea sources to European markets, through time, countries evidence economical and political motivations, preferring the easiest and more economical routes —subjected to geopolitics. This is confirmed by analyzing the timeline of when and where major international pipelines were built in Eurasia, as well as to the intended purpose for their construction. (Labardini, 2021b) Caspian oil moves through pipelines, ports, ships, and railways. Two pipelines —CPC and BTC— dominate the network, with over 50% of available capacity. Smaller pipelines together with Russian pipelines available to Caspian production provide another 25%. This is supplemented by smaller, but significant, routes involving railways, swaps with Iran and other transport options (World Bank, 2008, p. 7).

Two different regions emerged between Asia and Europe: Northern and Mediterranean Europe. The vast majority of oil pipelines link consumption centers in Northern Europe, both in direct source-to-consumption pipelines and in ocean-to-consumption-center pipelines. Major oil sources for Northern Europe are Russia and the Northern Sea. By building —in the Soviet era— one pipeline —*Druzhba*— with two branches to former Soviet republics and allies in the Soviet bloc, Russia became dominant in the north. Decades later came the development of pipelines in the Mediterranean.

In the Southern region, one set of pipelines were developed to reach the oceans and another set to reach the consumer markets from the coasts. By doing so, these pipelines seek for the shortest/quickest possible route to reach the oceans and the world markets. The major sources for these pipelines is Russia, but they also include Caspian Sea states (Kazakhstan and Azerbaijan), and Irak.

Another distinct feature is the timeline for the Mediterranean (or Caucasus) pipelines. Northern pipelines linking the Asian sources with Northern Europe were built first, with NWO in 1956 and *Druzhba* in 1964, followed by ocean-to-consumption centers pipelines (AWP and ADRIA) as new European consumption centers developed. The southern pipelines (BNP [1998], BSP [1999], CPC [2003], and BTC [2006]) were built in less than one decade, yet some 3 to 5 decades after the northern pipelines —save for KCP (1970).

This also indicates global changes. Following the dissolution of the USSR, the newly sovereign nations in Central Asia and the Caucasus were faced with the challenge of addressing their lack of direct access to the sea by undertaking significant regional infrastructure projects. (Alisgandarli, 2017). This needed significant and protracted negotiations between governments and companies, in order to surmount intricate technological challenges, but mostly to solidify an agreement, (Garibov, 2017a) amidst coordination and cooperation between competing and confronting interests of governments, with crisscrossing interests in possible collision. The development of the Caucasus pipelines was only possible after the USSR's demise. This allowed the newly independent countries, which were facing challenging economic conditions after gaining independence, to independently receive foreign revenue that was previously received by the USSR. Among the 10 countries in Eurasia, only Russia, Iran, and Georgia had coastlines, which gave them significant geopolitical importance in accessing global markets. It is worth noting that Georgia is the only one amongst Eurasian countries with access to oceans that is not subject to international sanctions.

#### **4. FINAL COMMENTS**

Development of Eurasian large regional infrastructure projects has dramatically changed the concept of the region and its presence and relevance, weight and germaneness for the world scene. This has been the result of several complementary factors.

Asia and Europe are part of the same landmass, yet they are regarded as distinct continents. The land connection between East (China) and West (Europe) —the Silk Road— functioned effectively until the 15<sup>th</sup> century, when armed conflicts reemerged in Central Asia, causing trade to shift towards maritime routes. Since then, maritime routes have prevailed —with more than 95% of containers East-West traversing the oceans. (Kalyuzhnova & Pomfret, 2021, p. 1)

Historically, there were only three East-West land routes: Caspian Sea/Caucasus, or the northern and southern borders of the sea, *i.e.*, Russia or Iran. With 1,200 kilometers North-South, the Caspian Sea offered very distinct environments —freezing temperatures vs. hot temperatures, with accompanying

varying environments. Throughout history, save for a few decades under Mongol rule, these two regions were governed by two distinct political entities. In today's fierce global competition landscape, the land route has emerged as a potential challenger to the dominant marine route. The current geopolitical landscape, characterized by sanctions, conflicts, and political difficulties, has facilitated the emergence of a new "Middle Corridor" through the Caspian Sea/Caucasus, as an alternative to the northern and southern land routes.

This would have still been insufficient. Geography asserts its influence on countries. To transform a dot in the map into a location of regional and global power relevance requires infrastructure, including legal, oil, gas, transportation, and logistics. Infrastructure projects are inherently complex and encounter formidable obstacles and hardships in order to be successfully completed. Projects are highly intricate, encompassing technical, financial, social, and political aspects. They incur significant costs for all parties involved, including governments, corporations, international financial institutions, and technicians. They are characterized by instability, from conception to commissioning, requiring great endurance and resilience. Regional infrastructure must withstand numerous challenges, including domestic factors (unemployment, national economic development, and clashing political views), and international pressures, such as global and domestic crises, regional and global geopolitics, and shifts in political eras. After years of operation, they consistently demonstrate a characteristic: a mutual destiny shared by nation and region.

Oil pipelines were modernized or built to reach the oceans. *Baku-Novorossiysk*, *Baku-Supsa*, *Baku-Tbilisi-Ceyhan*, and *Caspian Pipeline Consortium* pipelines broke the Russian monopoly on Caspian Sea oil. Later on, gas pipelines evidenced a veritable geopolitical game, with projects counteroffered to stall opponents' proposals.

Intricacies showing the dimensions of economic and political interests involved become quite evident when we consider that SGC (with its components SD2, SCPX, TANAP and TAP)<sup>36</sup> was initially developed by six countries (Azerbaijan,

---

<sup>36</sup> Respectively, the *Southern Gas Corridor* (SGC) gas pipeline, including *Shah Deniz II* (SD2), *Southern Caspian Pipeline Expansion* (SCPX), *Trans-Anatolia Pipeline* (TANAP) and *Trans-Adriatic Pipeline*

Georgia, Türkiye, Greece, Albania, and Italy), yet it may further develop to the East —with Turkmenistan via a *Trans-Caspian Pipeline* (TCP) [hopeful yet somewhat doubtful (O'Keefe, 2021)]— and into Europe —with the Balkans and South Eastern Europe via the *Ionian-Adriatic Pipeline* (IAP) and the *Interconnector Greece-Bulgaria* (IGB) pipelines.<sup>37</sup>

Infrastructure initiatives, trade agreements, and cultural encounters serve as various means of establishing ties between states and areas. (Flint & Zhu, 2019) Interplay between geographical contexts, views, and political processes may be seen as a relational form of power (Allen, 2003), embracing models of assemblages (Dittmer, 2014), with a world-systems approach (Taylor, 1992), or identifying geopolitical concepts as outcome of structure and agency (Flint, 2016). In this sense: “Economic, social and demographic change, all linked to rapid technological change, have global implications which may mark out the times we live in now from those that went before” (Scarlett, 2015, p. vi).

With infrastructure, Eurasia has a total new face. This is now even more drastic after the Azerbaijani victory in Karabakh in 2020.

Energy is an enduring and essential element sustaining significant industrial hubs. Eurasia has acclimated to prevailing conditions with a focus in the Caspian Sea/Caucasus region thanks to successful infrastructure projects that are now linking Asia and Europe, offering further gateways for transport corridors.

The Caspian Sea serves as a door between East and West allowing to avoid its northern and southern shores under international sanctions, further compounded by Russia's invasion of Ukraine. Its hinge is the Caucasus enabling movement of geopolitical, commercial, and cultural exchanges. Infrastructure built in Eurasia acts as the lubricant of such hinge, by transforming a mere dot on a map into a tangible reality and significantly influencing geopolitics at both regional and global levels.

---

(TAP) (Southern Gas Corridor, 2020) (Trans Adriatic Pipeline, 2016).

<sup>37</sup> Respectively, TCP joining with Turkmenistan, IAP with Albania, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, and Croatia, and IGB with Greece and Bulgaria.

## References

ABBASOVA, V. **Belarus Seeks Lower Gas Price From Russia Amid Negotiations.** Caspian News, 16 May 2020. Disponível em: <https://caspiannews.com/news-detail/belarus-seeks-lower-gas-price-from-russia-amid-negotiations-2020-5-15-44/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

ALISGANDARLI, J. **Overcoming the Curse of 'Landlockedness': Strategic Importance of BTK in Connecting Central Asia to the World.** Caucasus International, v. 7, n. 2, p. 151 - 159, 2017.

ALLEN, J. **Lost Geographies of Power.** Blackwell Publishing, 2003.

ALTUNISIK, M. **The Political Economy of Caspian Oil.** Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999. Federal Ministry of Defence - Austria, 1999. Disponível em: [http://www.bundesheer.at/pdf\\_pool/publikationen/03\\_jb99\\_32.pdf](http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/03_jb99_32.pdf). Acesso em: 14 ago. 2018.

AZERNEWS. **Azerbaijan, Iran, Russia, create joint energy corridor.** AzerNews, 13 Mar. 2018. Disponível em: [https://www.azernews.az/oil\\_and\\_gas/128685.html](https://www.azernews.az/oil_and_gas/128685.html). Acesso em: 23 nov. 2018.

BOWLUS, J. **A crude marriage: Iraq, Turkey, and the Kirkuk-Ceyhan oil pipeline.** Middle Eastern Studies, v. 53, n. 5, p. 724 - 746, 2017. doi:10.1080/00263206.2017.1283489.

BRANDS, H. **The Promise and Peril of Geopolitics.** Foreign Policy, 28 Dec. 2023. Disponível em: [foreignpolicy.com/2023/12/28/geopolitics-strategy-eurasia-autocracies-democracies-china-russia-us-putin-xi/](https://foreignpolicy.com/2023/12/28/geopolitics-strategy-eurasia-autocracies-democracies-china-russia-us-putin-xi/). Acesso em: 29 dez. 2023.

COFFEY, L. **A Secure and Stable Caspian Is in America's Interest.** Backgrounder, p. 21, 4 Dec. 2015. Disponível em: <http://report.heritage.org/bg3070>. Acesso em: 3 jul. 2018.

CRANE, K. et al. **Imported Oil and U.S. National Security.** Santa Monica: RAND Corporation, 2009.

CUTLER, R. **Azerbaijan's Place in West-Central Eurasian Energy Security.** In: SHAFIYEV, F. (Ed.). Azerbaijan's Geopolitical Landscape. Prague: Karolinum Press, 2020. p. 73 - 89.

DIEKE, L.; SCHRÖDER, M. **The Gap Between Political Narratives, Economic Conditions and Geopolitical Dynamics.** In: SCHRÖDER, M.; BETTZÜGE, M. O.; WESSELS, W. (Eds.). Turkey as an Energy Hub? Contributions on Turkey's Role in EU Energy Supply. Baden-Baden: Nomos, 2017. p. 237 - 242. doi:10.5771/9783845282190-1.

DITTMER, J. **Geopolitical assemblages and complexity.** Progress in Human Geography, v. 38, n. 3, p. 385 - 401, 2014. doi:10.1177/0309132513501405.



DUDLEY, D. **Tehran Tries To Face Down Domestic Critics Of Caspian Sea Deal.** Forbes, 14 Aug. 2018. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2018/08/14/tehran-skeptics-of-caspian-sea-deal/#2d0012b750fc>. Acesso em: 22 nov. 2018.

ELLIOT, S. **Russias end to Nord Stream 2 'politicization' as debate enters overdrive.** S&P Global Platts, 17 Sep. 2020. Disponível em: <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/natural-gas/091720-russia-urges-end-to-nord-stream-2-politicization-as-debate-enters-overdrive>. Acesso em: 26 set. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **Global Gateway: Up To €300 Billion For The European Union's Strategy To Boost Sustainable Links Around The World.** European Commission, 1 Dec. 2021. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_6433](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6433). Acesso em: 18 maio 2024.

FLINT, C. **Introduction to Geopolitics.** 4th ed. Abingdon: Routledge, 2016.

FLINT, C.; ZHU, C. **The geopolitics of connectivity, cooperation, and hegemonic competition: The Belt and Road Initiative.** Geoforum, v. 99, p. 95 - 101, Feb. 2019.

GARIBOV, A. **Trans-Caspian Cooperation: Overcoming The Curse of Landlockedness.** SAM Comments, v. XXII, p. 54, Dec. 2017.

GORST, I. **Russia welcomes end to gas dispute.** Financial Times, 22 Dec. 2009. Disponível em: <https://www.ft.com/content/eb38667c-ef1f-11de-86c4-00144feab49a>. Acesso em: 20 ago. 2017.

GRANT, B. **We Are All Eurasian.** NewsNet - News of the Association for Slavic, East European, and Eurasian Studies, v. 52, n. 1, p. 1 - 6, Jan. 2012.

GUDEV, P. A. **Legal Status of the Caspian Sea: Gaps in the Convention Regim [Правовой статус Каспийского моря: пробелы конвенционного режима].** Post-Soviet Issues [Проблемы постсоветского пространства], v. 9, n. 2, p. 168 - 182, 2022.

HUTCHINGS, S. **Foreword.** In: SUSLOV, M.; BASSIN, M. (Eds.). Eurasia 2.0: Russian Geopolitics in the Age of New Media (Russian, Eurasian, and Eastern European Politics). Lanham: Lexington Books, 2016. p. 339.

IBRAHIMOV, R. **Energy strategy development of Azerbaijan, Turkmenistan and Uzbekistan: A Comparative Analysis.** Khazar Journal of Humanities and Social Sciences, v. 21, n. 2, p. 66 - 91, 2018. doi:10.5782/2223-2621.2018.21.2.66.

IDAN, A.; SHAFFER, B. **The Foreign Policies of Landlocked States.** Post-Soviet Affairs, v. 27, n. 3, p. 1 - 37, Jul. 2011.

INDEO, F. **Settling the Caspian Issue and Realizing the Trans-Caspian Energy Corridor.** The Diplomat, 10 Jul. 2018. Disponível em: <https://thediplomat.com/2018/07/settling-the-caspian-issue-and-realizing-the-trans-caspian-energy-corridor/>. Acesso em: 25 set. 2018.

JACIMOVIC, D. **The Western Balkans and Geopolitics: Leveraging the European Union and China.** Journal of Balkan and Near Eastern Studies, v. 25, n. 4, p. 626 - 643, 19 Jan. 2023.

JAFFE, A. M. **The Geopolitics of U.S. Oil Sanctions on Iran.** Council of Foreign Relations, 25 May 2018. Disponível em: <https://www.cfr.org/blog/complicated-geopolitics-us-oil-sanctions-iran>. Acesso em: 20 set. 2020.

JEGELEVIČIUS, L. **Putin Urges Belarus to End Oil Transit Through Lithuania.** Emerging Europe, 26 Aug. 2017. Disponível em: <https://emerging-europe.com/news/putin-urges-belarus-to-end-oil-transit-through-lithuania/>. Acesso em: 26 set. 2020.

KALYUZHNOVA, Y.; POMFRET, R. **Trade Corridors in the Caspian Region: Present and Future.** Tokyo: Asian Development Bank, 2021.

KARATAEVA, E. **The Convention on the Legal Status of the Caspian Sea: The Final Answer or an Interim Solution to the Caspian Question?** The International Journal of Marine and Coastal Law, v. 35, p. 232 - 263, 2020.

KOCHLAZADE, M. **Geopolitics of South Caucasus: Georgia and Oil Prices.** Heinrich Böll Stiftung Tbilisi, 1 Apr. 2016. Disponível em: <https://ge.boell.org/en/2016/04/01/geopolitics-south-caucasus-georgia-and-oil-prices>. Acesso em: 29 ago. 2020.

KORANYI, D. **Foreword.** In: ELLINAS, C.; ROBERTS, J.; TZIMITRAS, H. (Eds.). Hydrocarbon Developments in the Eastern Mediterranean. Washington, D.C.: Atlantic Council, 2016. p. 30. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2016/08/Hydrocarbon-Developments-in-the-Eastern-Mediterranean-web-0801.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

KOTKIN, S. **Mongol Commonwealth? Exchange and Governance across the Post-Mongol Space.** Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History, v. 8, n. 3, p. 487 - 531, 2008.

KUBIAK, M. **Will Russia Take Over Belarusian Oil Product Transshipment?** The Jamestown Foundation, 21 Sep. 2020. Disponível em: <https://jamestown.org/program/will-russia-take-over-belarusian-oil-product-transshipment/>. Acesso em: 4 out. 2020.

KUDRYTSKI, A. **Russia-Belarus oil dispute begins to threaten supplies to Europe.** World Oil, 14 Feb. 2020. Disponível em: <https://www.worldoil.com/news/2020/2/14/russia-belarus-oil-dispute-begins-to-threaten-supplies-to-europe>. Acesso em: 13 set. 2020.

LABARDINI, R. **The Legal Definition of the Caspian Sea.** Anuario Mexicano de Derecho Internacional, v. XX, p. 235 - 272, 2020.

LABARDINI, R. **Oil Pipelines: Eurasian geopolitical reconfiguration.** Khazar Journal of Humanities and Social Sciences, v. 24, n. 2, p. 29 - 58, 2021.

LABARDINI, R. **The Silk Road Turned a Middle Corridor. History in the Making.** Institute for Development and Diplomacy, ADA University, 6 Sep. 2023. Disponível em: [https://idd.az/media/2023/09/07/idd\\_policy\\_brief\\_labardini\\_6\\_september.pdf](https://idd.az/media/2023/09/07/idd_policy_brief_labardini_6_september.pdf). Acesso em: 10 dez. 2023.

LABARDINI, R. **Conflating or Encumbering Intentions? North-South Corridor Possibilities.** Institute for Development and Diplomacy, ADA University, 20 Dec. 2023. Disponível em: [https://idd.az/media/2023/12/23/idd\\_policy\\_brief\\_rodrigo\\_labardini\\_20\\_december.pdf](https://idd.az/media/2023/12/23/idd_policy_brief_rodrigo_labardini_20_december.pdf). Acesso em: 30 dez. 2023.

LEE, D. **Aktau and Kuryk Ports should be provided with own vessels.** Astana Times, 4 Nov. 2016. Disponível em: <https://astanatimes.com/2016/11/aktau-and-kuryk-seaports-should-be-provided-with-own-vessels/>. Acesso em: 5 set. 2018.

LIU, H. **Oil pipelines.** Britannica.com, 2020. Disponível em: <https://www.britannica.com/technology/pipeline-technology/Oil-pipelines>. Acesso em: 20 set. 2020.

LRT. **Belarus threatens sanctions on Lithuania to 'show them their place'.** LRT English, 28 Aug. 2020. Disponível em: <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1221403/belarus-threatens-sanctions-on-lithuania-to-show-them-their-place>. Acesso em: 26 set. 2020.

MORADI, M. **Caspian Pipeline Politics And Iran-Eu Relations.** Unisci Discussion Papers, n. 10, p. 173 - 184, Jan. 2006. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0606130173A/28138>. Acesso em: 23 ago. 2020.

NATIONAL GEOGRAPHIC. **Caravanserai.** National Geographic, 2023. Disponível em: <https://education.nationalgeographic.org/resource/caravanserai/>. Acesso em: 17 maio 2023.

O'BYRNE, D. **With draft convention, resolution of Caspian Sea status appears closer than ever.** Eurasianet.org, 27 Jun. 2018. Disponível em: <https://eurasianet.org/with-draft-convention-resolution-of-caspian-sea-status-appears-closer-than-ever>. Acesso em: 1 maio 2024.

O'KEEFE, T. **In the 'Era of Might and Happiness', Will the Trans-Caspian Pipeline Project Be Built?** ONE J: Oil and Gas, Natural Resources, and Energy Journal, v. 6, n. 4, p. 661-684, May 2021.

PENKOVA, T. **Russia in the Caspian Region: An Attempt to Preseve an Inherited Role.** In: FRAPPI, C.; GARIBOV, A. (Eds.). *The Caspian Sea Chessboard. Geo-political, geo-strategic and geo-economic analysis.* Institute for International Political Studies (ISPI) and Center for Strategic Studies (SAM), 2014. p. 113 - 128.

RAHIMOV, R. **Azerbaijan, Iran Reach Breakthrough on Disputed Fields in the Caspian Sea.** *Eurasia Daily Monitor*, v. 15, n. 52, 5 Apr. 2018. Disponível em: <https://jamestown.org/program/azerbaijan-iran-reach-breakthrough-on-disputed-fields-in-the-caspian-sea/>. Acesso em: 22 nov. 2018.

SAMOKHVALOV, V. **The new Eurasia: post-Soviet space between Russia, Europe and China.** *European Politics and Society*, v. 17, Supl. 1: *The Eurasian Project in Global Perspective*, p. 82 - 96, 2016.

SCARLETT, J. **Foreword.** In: MARSHALL, T. *Prisoners of Geography. Ten Maps that Tell You Everything You Need to know about Global Politics.* London: Elliot and Thompson Limited, 2015. p. 303.

SCHRÖDER, M.; WESSELS, W. **The Energy Geopolitics of Turkey - From Classical to Critical Reading.** In: SCHRÖDER, M.; BETTZÜGE, M. O.; WESSELS, W. (Eds.). *Turkey as an Energy Hub? Contributions on Turkey's Role in EU Energy Supply.* Baden-Baden: Nomos, 2017. p. 251. doi:10.5771/9783845282190-1.

SHAHBAZOV, F. **China to Europe By Way of Azerbaijan's Trans-Caspian Gateway.** *The Diplomat*, 16 Feb. 2018. Disponível em: <https://thediplomat.com/2018/02/china-to-europe-by-way-of-azerbajians-trans-caspian-gateway/>. Acesso em: 30 dez. 2023.

SOUTHERN GAS CORRIDOR. **Southern Gas Corridor.** 2020. Disponível em: <https://www.sgc.az/en>. Acesso em: 30 ago. 2020.

SULLIVAN, J. E.; KAMENSKY, D.; MAKHOLM, J. D. **Gas Wars in Ukraine Illustrate Europe's Vulnerability to Russian Energy Dominance.** *Oil, Gas & Energy Law Intelligence*, v. 16, n. 5, p. 1 - 25, Dez. 2018. Disponível em: <https://www.ogel.org/article.asp?key=3793>. Acesso em: 20 ago. 2020.

TAYLOR, P. **Understanding Global Inequalities: A World-Systems Approach.** *Geography*, v. 77, n. 1, p. 10 - 21, Jan. 1992.

TIEZZI, S. **How China's Belt and Road Took Over the World.** *The Diplomat*, 12 Sep. 2023. Disponível em: <https://thediplomat.com/2023/09/how-chinas-belt-and-road-took-over-the-world/>. Acesso em: 24 abr. 2024.

TRANS ADRIATIC PIPELINE. **Southern Gas Corridor.** 2016. Disponível em: <https://www.tap-ag.com/the-pipeline/the-big-picture/southern-gas-corridor>. Acesso em: 18 ago. 2018.

TRENCH, C. J. **How Pipelines Make the Oil Market Work – Their Networks, Operation and Regulation.** Institute for Agriculture & Trade Policy, Dez. 2001. Disponível em: <https://www.iatp.org/>. Acesso em: 20 set. 2020.

U.S. ENERGY INFORMATION AGENCY. **Caspian Sea Region, Overview of oil and natural gas in the Caspian Sea region.** EIA, U.S. Energy Information Agency, 26 Aug. 2013. Disponível em: [https://www.eia.gov/beta/international/analysis\\_includes/regions\\_of\\_interest/Caspian\\_Sea/caspian\\_sea.pdf](https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/regions_of_interest/Caspian_Sea/caspian_sea.pdf). Acesso em: 22 mar. 2020.

UMBACH, F. **China's Belt and Road Initiative and its Energy-Security Dimensions.** Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2019.

UNCTAD. **List of Landlocked Developing Countries.** United Nations Conference on Trade and Development, 2023. Disponível em: <https://unctad.org/topic/landlocked-developing-countries/list-of-LLDCs>. Acesso em: 28 dez. 2023.

VALORI, G. E. **The geopolitics of sanctions against Russia.** Modendiplomacy.eu, 21 Dec. 2017. Disponível em: <https://moderndiplomacy.eu/2017/12/21/geopolitics-sanctions-russia/>. Acesso em: 20 set. 2020.

WALTON, C. D. **Geopolitics and the Great Powers in the Twenty-First Century. Multipolarity and the revolution in strategic perspective.** London: Routledge, 2007.

WILSON, R. **Transportation in America.** Washington, D.C.: ENO Transportation Foundation, 2007.

WORLD BANK. **Caucasus Transport Corridor for Oil and Oil Products.** Washington, D.C.: World Bank, 2008. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/628261468017451524/pdf/686930ESW0P1030ort0Corridor0Dec008.pdf>. Acesso em: 17 maio 2020.

АЛИЕВ, И. **Каспийская нефть Азербайджана.** Москва: Известия, 2003.

Artigo recebido em: maio de 2024.  
Artigo aprovado em: julho de 2024.

# **A NATIONAL SECURITY STRATEGY E O DESAFIO CHINÊS: UMA ANÁLISE DO PENSAMENTO MILITAR ESTADUNIDENSE ENTRE 2017 E 2020**

*Rodrigo Guimarães Lopes*<sup>38</sup>

UFRGS

## **Resumo**

No contexto das reações dos Estados Unidos da América para responder ao crescimento do poder global representado pela República Popular da China, o presente artigo se propõe a identificar conexões entre o documento National Security Strategy de 2017, editado e publicado durante o governo Donald Trump, e a revista Military Review sobre o que é entendido como ameaças do Estado chinês entre 2017 e 2020. A hipótese levantada é de que as ações chinesas são foco principal das preocupações de segurança dos militares estadunidenses. Por meio da análise de conteúdo, percebe-se a conformidade entre o conteúdo do principal documento estratégico dos EUA e a publicação, que reúne o pensamento da elite militar dos EUA.

*Palavras-chave:* Estados Unidos, China; National Security Strategy, Exército, Forças Armadas.

## ***THE NATIONAL SECURITY STRATEGY AND THE CHINESE CHALLENGE: AN ANALYSIS OF U.S. MILITARY THOUGHT FROM 2017 TO 2020***

## **Abstract**

In the context of the reactions of the United States of America to respond to the growth of global power represented by the Peoples's Republic of China, the following article aims to identify connections between the 2017 National Security Strategy document, edited and published during Donald Trump administration, and the Military Review magazine on what is understood as threats from the Chinese State actions are the main focus of the security concerns of the U.S. military. Through content analysis, the conformity between the content of the main U.S. strategic document and the publications, which brings together the thinking of the U.S. military elite, can be seen.

*Keywords:* United States, China, National Security Strategy, Army, Armed Forces.

---

<sup>38</sup> Mestre em Ciência da Comunicação (Unisinos). Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). E-mail: [rodrigo.reporter@gmail.com](mailto:rodrigo.reporter@gmail.com).

## 1. INTRODUÇÃO

Os pilares militar, econômico, institucional e ideacional que apoiaram, ao longo do século XX, a chamada Pax Americana estão em xeque (LAYNE, 2018). Em diferentes campos do conhecimento, é possível identificar reações, por parte da potência hegemônica, os Estados Unidos da América (EUA), a fim de responder às ações do Estado desafiante, a República Popular da China (RPC). Teóricos como John Mearsheimer (2016) consideram inevitável o conflito entre os dois países. Isso porque, segundo o pesquisador realista, ambos necessitam manter (os Estados Unidos na América) e conquistar (a China na Ásia-Pacífico) primazia regional exclusiva para garantirem suas segurança e desenvolvimento.

Sendo o poder militar um desses campos de embate sobre o futuro da ordem global, entender o pensamento do Exército estadunidense na atualidade nos parece relevante. O presente artigo se propõe a identificar possíveis conexões entre o documento National Security Strategy (NSS), editado durante o governo do presidente Donald Trump, e o pensamento da elite militar dos EUA sobre as ameaças representadas pela China entre 2017 e 2020.

O estudo parte da hipótese de que as ações chinesas são o foco principal das preocupações militares estadunidenses. Nesse sentido, a crescente influência da China de forma global, em geral, e regional, em particular, obrigaria os EUA a reorientarem os conceitos operacionais de seu Exército.

Para esse trabalho, adotamos como método a análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin (2016), por se tratar de um conjunto metodológico que estabelece regras de organização e interpretação para o objeto pesquisado. São estudadas a NSS editada e publicada em 2017 e as 24 edições da revista *Military Review* entre 2017 e 2020. Em virtude de nosso objeto, optamos pelo uso das técnicas temáticas (BARDIN, 2016), nas quais identificamos temas tratados nas revistas tensionados com o conteúdo da NSS citada.

Realizamos o estudo a partir de categorias de análise que evocam as principais preocupações do documento NSS. Tal metodologia permite aferir conteúdos predominantes na produção das publicações da revista a respeito da China. A partir desse procedimento, analisamos as características, seus emissores e os tipos de consensos em circulação no meio militar estadunidense.

## **2. OS ESTADOS UNIDOS E A NATIONAL SECURITY STRATEGY (NSS)**

Desde o processo de reaproximação e normalização das relações bilaterais entre Estados Unidos e China, iniciado em 1969 e concluído em 1979, os dois Estados alternam períodos de cooperação e competição. O fim da Guerra Fria, em 1991, trouxe novos aspectos a partir do colapso soviético, questionamentos à unipolaridade estadunidense e elementos de oportunidade e de vulnerabilidade estratégicos derivados da interdependência entre esses Estados. A ascensão chinesa como potência desafiante do sistema internacional desperta tensão natural e sobreposição aos interesses estadunidenses, afetando o equilíbrio de poder entre o atual hegemon, os Estados Unidos, e o Estado emergente, a China.

A partir de 2010, é possível identificar o redirecionamento de foco por parte do governo estadunidense, depois de anos da chamada Guerra ao Terror e do esforço militar no Oriente Médio, para uma preocupação com a região da Ásia-Pacífico no sentido de contrabalançar a ascensão chinesa. O governo de Barack Obama passou a liderar o Trans-Pacific Partnership (TPP) como pedra angular de sua política para a região. O Quadriennial Defense Review (QDR, 2014) e a National Security Strategy (NSS, de 2015) consubstanciam o redirecionamento em direção à Ásia-Pacífico como prioridade geoestratégica.

Após a eleição de Trump, em 2016, e sua posse, no ano seguinte, a China passou a ser identificado como o principal adversário geoestratégico dos Estados Unidos, a ponto de Mearsheimer (2019) prever que, no futuro, os dois Estados irão liderar ordens capazes de competir entre si nos domínios econômico e militar. Editada em dezembro de 2017, a NSS analisada neste artigo explicitou preocupações estadunidenses com relação a novos competidores, em especial a China. Conforme aponta Fiori (2018, p. 11-12):

(...) Do ponto de vista estritamente teórico, o novo documento estratégico dos EUA se situa na tradição do realismo internacional de Edward Carr e Hans Morgenthau, atualizado no fim do século XX pelo “realismo ofensivo” de John Mersheimer, que sempre se opôs às teses clássicas do “cosmopolitismo liberal” introduzidas no cenário internacional pelo presidente americano Woodrow Wilson, depois do fim da Primeira Guerra Mundial. Do ponto de vista prático, entretanto, o novo documento norte-americano representa uma ruptura revolucionária, com relação ao passado da política externa dos Estados Unidos do século XX, e um



gigantesco ponto de interrogação com relação ao futuro dos Estados Unidos e de todo o sistema internacional.

Assinada pelo presidente da República e aprovada pelo Congresso Nacional, idealmente, a NSS é um relatório geral que sintetiza os interesses, objetivos e missões do governo; as políticas e os compromissos internacionais, assim como os recursos e esforços necessários para alcançá-los; e deve apresentar uma avaliação dos riscos envolvidos nesse processo (Dale, 2013, p. 3-5). O documento constitui parte fundamental do que Liddell Hart (1991) define como “Grande Estratégia”, o instrumento maior de política de um Estado para o qual devem convergir recursos humanos e econômicos de uma sociedade para sustentar suas Forças Armadas. Como a realidade impõe recursos limitados, não há capacidade suficiente para se obter todas as vantagens do sistema e enfrentar todas as ameaças. Conforme Brands (2014, p. 4-5), tal exercício envolve a priorização de interesses considerados vitais e ameaças latentes.

A NSS de 2017 estabelece China e Rússia, nessa ordem, como principais competidores dos EUA:

China e Rússia desafiam o poder americano, a influência e interesses americanos, erodindo a segurança e a prosperidade americana. Eles estão determinados a tornar as economias menos livres e menos justas, a ampliar suas capacidades militares e a controlar informações e dados para reprimir suas sociedades e expandir sua influência. (...) Essas competições exigem que os Estados Unidos repensem as políticas das duas últimas décadas – políticas baseadas na premissa de que o engajamento com os rivais e sua inclusão nas instituições internacionais e no comércio global os transformaria em atores benignos e parceiros confiáveis. Em grande medida, essa premissa revelou-se falsa (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 2-3).

A palavra China aparece 32 vezes no documento NSS. A Rússia é citada 25 vezes, seguida de República Democrática da Coreia (21) e da República Islâmica do Irã (17). O documento também se dedica a identificar capacidades dos citados rivais, exemplificando que “China e Rússia estão desenvolvendo armas e capacidades avançadas que poderiam ameaçar nossas infraestruturas críticas e nossa arquitetura de comando e controle” (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 8). Com relação à China, o documento registra que esse Estado “está construindo o mais

capaz e bem financiado exército do mundo, depois do nosso. Seu arsenal nuclear está crescendo e se diversificando” (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 25).

Em outro trecho, o documento acusa a China de atuar fora das leis de livre-mercado, por meio de roubo de propriedade intelectual com uso de tecnologia de informação. Conforme a NSS:

(...) Todos os anos, concorrentes como a China roubam dos EUA propriedade intelectual avaliada em centenas de bilhões de dólares. O roubo de tecnologia e ideias em estágio inicial permite que os concorrentes explorem injustamente a inovação das sociedades livres (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 21).

O texto estabelece ainda que a competição se dá em diferentes campos, não apenas no militar. Ao considerar China e Rússia Estados revisionistas, o documento observa que potências rivais se utilizam de arenas econômica e militar e do uso de tecnologia para alterar equilíbrios regionais a seu favor. Destaca ainda que esses Estados começaram a reafirmar sua influência regional e global, com capacidades militares destinadas a negar acesso aos EUA em tempos de crise e para contestar sua capacidade de operar livremente em zonas comerciais críticas em tempos de paz: “A China busca deslocar os EUA da região Indo-Pacífico, expandir os alcances de seu modelo econômico dirigido pelo Estado e reordenar a região a seu favor” (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 25).

Como a percepção é de que a China direciona investimentos econômicos ao mundo em desenvolvimento para expandir sua influência e ganhar vantagens competitivas em relação aos EUA, o documento estadunidense estabelece ações prioritárias por região: além da Ásia-Pacífico, postula ações na Ásia Central e sul da Ásia, na Europa, no Hemisfério Ocidental e na África. As medidas incluem apoio estadunidense a aliados na região Ásia-Pacífico, como Taiwan, “para fornecer as legítimas necessidades de defesa e dissuadir a coerção” (UNITED STATE OF AMERICA, 2017, p. 47), expandir defesa e cooperação com Índia, e fortalecer parcerias com Filipinas, Tailândia, Singapura, Vietnã e Malásia.

A partir da análise da citada NSS e seguindo o processo metodológico apontado por Bardin (2016), identificamos na leitura do documento seis categorias de análise: “Identificação de inimigos”; “Capacidades dos competidores”; “Ações dos competidores em outros campos, que não o militar”; “Revisão de conceito

operacional”; “Uso de desinformação por parte dos rivais”; e “Influência regional/global”. Nessa última categoria, acrescentamos as seguintes subcategorias: “Ásia-Pacífico”; “Europa”; “Hemisfério Ocidental”; “Ásia Central e sul da Ásia” e “África”.

### **3. O PENSAMENTO MILITAR ESTADUNIDENSE**

A revista *Military Review*, objeto de estudo dessa pesquisa, identifica-se como “the professional journal of the U.S. Army” (2017, p. 1). Trata-se de uma publicação editada pelo Departamento de Defesa estadunidense e de um consagrado fórum do Exército dos EUA dedicado a promover o pensamento e o debate de temas relacionados à arte e à ciência da guerra terrestre. Apesar de ser uma publicação oficial, seus editores esclarecem que seu conteúdo não reflete necessariamente a posição do Departamento de Defesa estadunidense, sendo seus textos de responsabilidade de seus autores (2017). A edição impressa tem periodicidade bimestral. A principal área de concentração da revista é o nível operacional da guerra, isto é, situando-se entre os níveis estratégico e tático. Portanto, a revista busca, predominantemente, artigos que abordem questões de interesse para militares que estejam servindo em funções de comando ou de Estado-Maior, que tratem do planejamento e execução de campanhas para a consecução de objetivos estratégicos. Os artigos publicados passam pelo crivo da equipe de editores. Sendo assim, a revista configura-se, a nosso ver, como uma importante caixa de ressonância do pensamento militar estadunidense.

A partir da leitura das edições publicadas em inglês da *Military Review*, entre 2017 a 2020 (24 publicações), período que compreende em sua maior parte a vigência da NSS, identificamos 3.068 citações da palavra China (Quadro 1). O número cresce a partir da edição de novembro/dezembro de 2017, mês em que a NSS foi publicada pelo governo Trump. Durante todo o referido ano, a palavra China aparece 283 vezes, 150 delas na edição que coincide com o mês de publicação da NSS.

No ano seguinte à publicação da NSS, 2018, quando o documento entra em vigor, o número de citações da palavra “China” quase dobra, registrando-se 471 aparições. Em 2019, as citações somam 967, em grande parte concentradas na edição de setembro-outubro, que conta com uma área que reúne conteúdos

especiais especificamente sobre a potência emergente. O maior cômputo de citações, entretanto, ocorre em 2020 (1.347 registros), último ano de mandato de Trump.

**Quadro 1 – Análise da citação “China” em edições da Military Review**

	Jan-Fev	Mar-Abr	Mai-Jun	Jul-Ago	Set-Out	Nov-Dez	Total
2017	3	31	22	54	17	150	283
2018	199	143	5	66	44	14	471
2019	15	42	16	20	32	852	967
2020	167	93	39	31	157	860	1347

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em um segundo momento, tensionamos os artigos presentes nas revistas com os temas prioritários relacionados à China descritos na NSS. A partir da análise dos textos, enquadramos cada um dos artigos em uma das seis categorias de análise definidas na NSS em relação à China.

O maior número de artigos concentra-se na categoria “Revisão de conceito operacional” (27 textos analisados). Os artigos, de forma geral, refletem sobre o conceito Multi-Domain Battle (MDB) e a necessidade de operações que obedeçam ao mesmo princípio, as Multi-Domain Operations (MDO).

A segunda categoria com maior número de artigos é “Influência regional/global” (25 textos). Entre as cinco regiões explicitadas na NSS como pontos de atenção sobre a influência chinesa em flanco desafio à hegemonia dos EUA, a que desperta maior preocupação é “Ásia-Pacífico”, subcategoria de análise que reúne 17 artigos. Assuntos como manobras militares no Mar do Sul da China (MSCh), ameaças a Taiwan e tensões relativas a Hong Kong integram o chamado entorno estratégico chinês (strategic encirclement). Conforme Aquino (2018), esse termo é encontrado em documentos oficiais produzidos na Índia, na China e na Rússia, no início do século XXI, ao referir-se à região em que esses Estados estão inseridos e onde projetam seus interesses. Também Mearsheimer (2019) destaca essa como uma região preferencial da China para projetar sua influência.

A categoria “Identificação de inimigos” reúne 12 artigos. “Uso de desinformação por parte dos rivais” registra seis textos; “Ações dos competidores em outros campos, que não o militar”, cinco, e “Capacidade dos competidores”, um artigo.

**Quadro 2 - Análise das categorias na Revista Military Review**

	2017	2018	2019	2020	Total
Identificação de inimigos	3	2	5	2	12
Capacidade competidores	0	0	1	0	1
Ação em outros campos	0	0	1	4	5
Revisão do conceito operacional	4	6	10	7	27
Desinformação	1	1	3	1	6
Influência Regional/global	6	9	3	7	25
Ásia-Pacífico	3	5	3	7	17
Ásia Central-Sul da Ásia	0	0	0	0	0
Europa	0	1	0	0	1
Hemisfério Ocidental	3	2	0	0	5
África	0	1	0	0	1

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em uma análise qualitativa é possível perceber que, mesmo antes da publicação da NSS, nas edições que antecederam dezembro de 2017, a preocupação com a reformulação dos procedimentos táticos por parte do Exército dos Estados Unidos, é debatida em artigos na revista Military Review. Na edição de julho-agosto, o artigo assinado pelo general David G. Perkins, cujo título é “Multi-domain battle – Driving Change to win in the Future”, discute o conceito de batalha multidomínio

como resposta aos desafios impostos no MSCh: “É um reconhecimento de que os Estados Unidos estão chegando ao fim de um período em que podem fazer a mudança por escolha, sem ter sofrido severas perdas” (PERKINS, 2017 p. 9).

Em outro artigo, na edição de novembro-dezembro de 2017, assinado pelo tenente-general Mike Lundy e pelo coronel Rich Creed, intitulado “The return of U.S. Army Field Manual 3-0, Operations”, os oficiais defendem que o ambiente estratégico mudou significativamente e que demonstrações de força por parte da China exigem do Exército estadunidense uma adaptação rápida à maior possibilidade de combate terrestre em larga escala contra adversários mais capazes do que a Al-Qaeda, os insurgentes iraquianos e o Talibã (LUNDY; CREED, 2017): “Ao contrário do AirLandBattle , que se concentrava em um inimigo ou interações anteriores do FM 3.0, que realmente não se concentrou em nenhuma ameaça em particular, essa edição do FM 3.0 é focada em adversários iguais ou próximos (Rússia, China, Irã e Coreia do Norte)” (2017, p. 14). Esse ambiente, propõe o texto, exige do Exército operações em todos os domínios.

A necessidade de revisão no nível tático-operacional aparece com destaque em todas as edições a partir de 2018. No artigo “Accelerating Multi-domain Operations – Evolution of an Idea”, o general Stephen J. Townsend (2018) defende que batalhas multidomínio serviram ao seu propósito – despertando pensamento e preparando a base para o que considera a próxima revisão do conceito operações multidomínio.

Em 2019, no especial sobre China da edição de setembro-outubro, o artigo “Contemporary China – In Conflict, not Competition”, de Timothy L. Faulkner, reflete que os Estados Unidos precisam ir além de sua integração conjunta atual e abraçar os conceitos de operações multidomínio conjuntas (2019). Reflexão semelhante aparece no ano seguinte, nos artigos “Information on the Twenty-First Century Battlefield” (2020), do capitão Charles M. Kelly, e “Divided we fall – How the U.S. Force Is Losing Its Joint Advantage over China and Russia” (2020), dos tenentes-coroneis Dan Sukman e Charles Davis.

A segunda categoria que mais se destaca na análise desse estudo, “Influência regional/global”, também aparece na revista anteriormente à publicação da NSS. Além do já citado artigo assinado pelo general David Perkins (2017), que discute a

importância da batalha multidomínio para os desafios no MSCh, um outro texto, de autoria do coronel Dave Shunk, do tenente-coronel Charles Hornick e do major Dan Burkhart (2017) analisa o papel das alianças e parceiros estadunidenses como forma de aumentar as capacidades militares do país na região da Ásia-Pacífico.

Assim como o debate sobre novos procedimentos táticos cresce após a publicação da NSS, também a preocupação com a ascensão chinesa na região de seu entorno estratégico aumenta após a publicação do documento. Em 2018, artigo de Emily Martin e Samantha Wooley “The Army’s Role in the Future Pacific Theater” (2018) discute ações da China para limitar a liberdade de manobra de outros Estados no MSCh por meio da construção de ilhas artificiais e através de ações de negação de área (A2/AD). O artigo faz um alerta: “A importância geopolítica da ocupação no Mar do Sul da China não deve ser subestimada” (2018, p. 103). Na edição de janeiro-fevereiro de 2019, o texto de Matt McLaughlin também aborda a construção de ilhas artificiais pela China, no artigo “Identity – Enabling Soldier, Supporting the Mission” (2019).

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo do presente estudo, nos propomos a identificar conexões entre a NSS vigente e escrita durante o governo Donald Trump e o pensamento militar estadunidense, a partir de publicações de artigos na revista *Military Review*, entre 2017 e 2020. Partimos da hipótese de que a China, apontada na referida NSS como o principal competidor dos EUA, é o foco das preocupações da elite militar estadunidense. A crescente influência regional e global chinesa obrigaria os EUA a repensar conceitos operacionais de seu Exército.

A partir da análise de conteúdo proposta por Bardin (2016) da NSS de 2017, constatamos que a China, de fato, ocupa lugar de destaque no documento, sendo registradas 32 citações - contra 25 de Rússia, 21 de Coreia do Norte e 17 de Irã, os demais rivais apontados pela publicação oficial estadunidense. Seguindo o método análise de conteúdo, identificamos seis categorias de análise na NSS: “Identificação de inimigos”; “Capacidades dos competidores”; “Ações dos competidores em outros campos, que não o militar”; “Revisão de conceito operacional”; “Uso de desinformação por parte dos rivais”; e “Influência regional/global”. Nessa última

categoria, acrescentamos as seguintes subcategorias: “Ásia-Pacífico”; “Europa”; “Hemisfério Ocidental”; “Ásia Central e sul da Ásia” e “África”.

Ao analisarmos as 24 edições de *Military Review* no período citado, enquadrámos os artigos sobre China nessas categorias. O resultado mostrou um número considerável de textos relacionados a mudanças táticas operacionais, como orientação ao governo dos EUA para enfrentar o desafio chinês (categoria “Revisão de Conceito Operacional”. A segunda categoria com maior número de artigos foi “Ascensão regional/global” (25) e com ênfase na Ásia-Pacífico (17). Também se percebe uma maior preocupação com o tema China, de forma crescente, após a publicação da NSS.

Após essa análise quantitativa, partimos para a identificação qualitativa desses artigos. Textos enquadrados na categoria “Influência Regional/Global” representam, em sua maioria, a preocupação dos oficiais estadunidenses com a necessidade de reformulação dos conceitos táticos do Exército dos EUA, em especial com a inclusão do conceito de Operações Multidomínio. A segunda categoria com maior número de artigos foi identificada como a “Ascensão Regional-Global”, com ênfase na Ásia-Pacífico, região do entorno estratégico chinês.

Dessa forma, conclui-se que a China ocupa o lugar de principal rival estratégico dos EUA no século XXI, pensamento refletido tanto na revista *Military Review*, caixa de ressonância da elite militar estadunidense, quanto no conteúdo da NSS. Além disso, o pensamento militar, a partir dessa análise, propõe a reforma de conceitos operacionais, em especial operações multidomínio por parte do Exército estadunidense, para enfrentar os desafios crescentes à hegemonia dos EUA, com foco de atenção principal na região identificada como Ásia- Pacífico, não por acaso entendida pela China como sua principal área de influência.



## Referências

AQUINO, Edson Tomaz de. Entorno estratégico. In: SAIN-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (Org.). **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Imprensa Oficial, Governo do Estado de São Paulo, 2018. p. 410-414.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70/Almedina Brasil, 2016.

BRANDS, H. **What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush**. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

DALE, C. **National Security Strategy: Mandates, Execution to Dates, and Issues for Congress**. Reports for Congress. Congressional Research Service, 6 ago. 2013. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R43174.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2022.

FAULKNER, Timothy L. Contemporary China - In Conflict, not Competition. **Military Review**, Fort Leavenworth, v. 99, n. 5, p. 42-54, set.-out. 2019.

FIORI, José Luís. **O poder americano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

KELLY, Charles M. Information on the Twenty-First Century Battlefield. **Military Review**, Fort Leavenworth, v. 100, n. 1, p. 62-68, jan.-fev. 2020.

LAYNE, Christopher. The US–Chinese power shift and the end of the Pax Americana. **International Affairs**, v. 94, n. 1, p. 89-111, 2018.

LIDELL HART, B. H. **Strategy**. New York: Penguin, 1991.

LUNDY, Mike; CREED, Rich. The return of U.S. Army Field Manual 3-0, Operations. **Military Review**, Fort Leavenworth, v. 97, n. 6, p. 14-21, nov.-dez. 2017.

MARTIN, Emily; WOOLEY, Samantha. The Army's Role in the Future Pacific Theater. **Military Review**, Fort Leavenworth, v. 98, n. 1, p. 102-112, jan.-fev. 2018.

MCLAUGHLIN, Matt. Identity - Enabling Soldier, Supporting the Mission. **Military Review**, Fort Leavenworth, v. 99, n. 1, p. 35-46, jan.-fev. 2019.

MEARSHEIMER, John J. Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. **International Security**, v. 43, n. 4, p. 7-50, 2019.

MEARSHEIMER, John. Preface. In: MARES, David R.; KACOWICZ, Arie M. (Ed.). **Routledge Handbook of Latin America Security**. New York: Routledge, 2016.

MILITARY REVIEW. Fort Leavenworth: Army University, v. 97, n. 1, jan.-fev. 2017. 149 p.

----- Fort Leavenworth: Army University, v. 97, n. 2, mar.-abr. 2017. 117 p.

- . Fort Leavenworth: Army University, v. 97, n. 3, mai.-jun. 2017. 121 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 97, n. 4, jul.-ago. 2017. 113 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 97, n. 5, set.-out. 2017. 121 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 97, n. 6, nov.-dez. 2017. 133 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 98, n. 1, jan.-fev. 2018. 133 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 98, n. 2, mar.-abr. 2018. 144 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 98, n. 3, mai.-jun. 2018. 117 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 98, n. 4, jul.-ago. 2018. 137 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 98, n. 5, set.-out. 2018. 117 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 98, n. 6, nov.-dez. 2018. 157 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 99, n. 1, jan.-fev. 2019. 146 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 99, n. 2, mar.-abr. 2019. 145 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 99, n. 3, mai.-jun. 2019. 133 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 99, n. 4, jul.-ago. 2019. 137 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 99, n. 5, set.-out. 2019. 165 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 99, n. 6, nov.-dez. 2019. 150 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 100, n. 1, jan.-fev. 2020. 133 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 100, n. 2, mar.-abr. 2020. 134 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 100, n. 3, mai.-jun. 2020. 146 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 100, n. 4, jul.-ago. 2020. 158 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 100, n. 5, set.-out. 2020. 166 p.
- . Fort Leavenworth: Army University, v. 100, n. 6, nov.-dez. 2020. 134 p.

PERKINS, David G. Multi-domain battle - Driving Change to Win in the Future. **Military Review**, Fort Leavenworth, v. 97, n. 4, p. 6-12, jul.-ago. 2017.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (Org.). **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Imprensa Oficial, Governo do Estado de São Paulo, 2018.

SHUNK, Dave; HORNIC, Charles; BURKHART, Dan. The Role of Forward Presence in U.S. Military Strategy. **Military Review**, Fort Leavenworth, v. 97, n. 4, p. 56-65, jul.-ago. 2017.

SUKMAN, Dan; DAVIS, Charles. Divided we fall - How the U. S. Force is Losing its Joint Advantage over China and Russia. **Military Review**, Fort Leavenworth, v. 100, n. 2, p. 49-56, mar.-abr. 2020.

TOWNSEND, Stephen J. Accelerating Multi-domain Operations - Evolution of an Idea. **Military Review**, Fort Leavenworth, v. 98, n. 5, p. 4-7, set.-out. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of the United States of America**. Washington: The White House, 2017.

Artigo recebido em: maio de 2024.

Artigo aprovado em: julho de 2024.