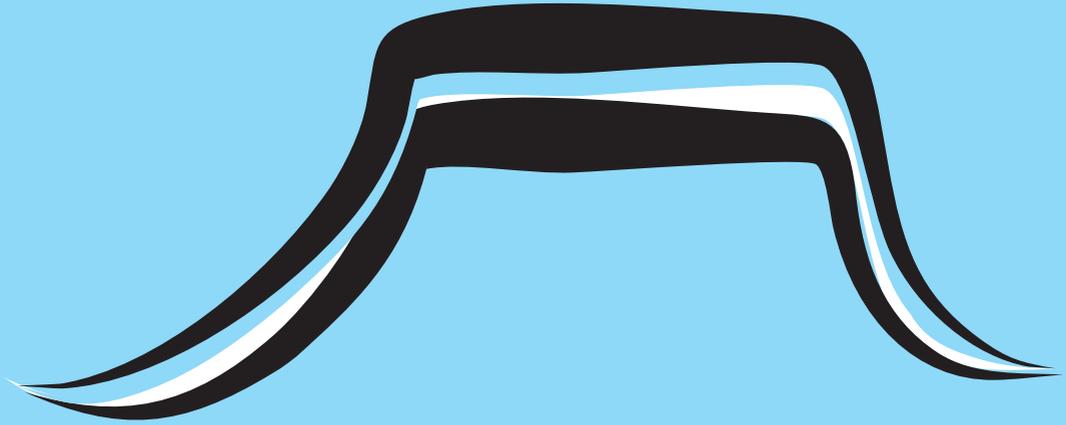




COLEÇÃO
COMUNICAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS



GEOGRAFIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Debates Temáticos!

ELÓI MARTINS SENHORAS
CLAUDETE DE CASTRO SILVA VITTE
ANDRÉ SANTOS DA ROCHA
(organizadores)



GEOGRAFIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Debates Temáticos!

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR



Reitor
Jefferson Fernandes do Nascimento

Vice-Reitor
Américo Alves de Lyra Júnior

Pró-Reitora de Ensino e Graduação
Lucianne Braga Oliveira Vilarinho

EDITORA DA UFRR

Diretor da EDUFRR:
Cezário Paulino Bezerra de Queiroz

CONSELHO EDITORIAL

Alcir Gursen de Miranda
Bianca Jorge Sequeira Costa
Cássio Sanguini Sergio
Edlauva Oliveira dos Santos
Georgia Patrícia Ferko da Silva
Guido Nunes Lopes
Lourival Novais Neto
Luís Felipe Paes de Almeida
Luiza Câmara Beserra Neta
Núbia Abrantes Gomes
Rafael Assumpção Rocha
Rileuda de Sena Rebouças



Editora da Universidade Federal de Roraima
Campus do Paricarana – Av . Cap . Ene Garcez, 2413,
Aeroporto - CEP .: 69.304-000. Boa Vista - RR - Brasil
Fone: +55.95.3621-3111 e-mail: editoraufrr@gmail.com

A Editora da UFRR é filiada à:



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR



GEOGRAFIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Debates Temáticos!

**ELÓI MARTINS SENHORAS
CLAUDETE DE CASTRO SILVA VITTE
ANDRÉ SANTOS DA ROCHA
(Organizadores)**



BOA VISTA/RR
2019

Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



NÚCLEO DE PESQUISA SEMIÓTICA DA AMAZÔNIA

EXPEDIENTE

Revisão

Elói Martins Senhoras

Capa

Berto Batalha Machado Carvalho

Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e

Diagramação

Berto Batalha Machado Carvalho

Elói Martins Senhoras

Organizadores da Coleção

Elói Martins Senhoras

Maurício Zouein

Conselho Editorial

Charles Pennaforte

Claudete de Castro Silva Vitte

Elói Martins Senhoras

Maurício Elias Zouein

Sandra Gomes

Sônia Costa Padilha

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

G 345 SENHORAS, Elói Martins; VITTE, Claudete de Castro Silva; ROCHA, André Santos da

Geografia e Relações Internacionais: Debates Temáticos! Boa Vista: Editora da UFRR, 2019, 179 p.

Coleção: Comunicação e Políticas Públicas, v. 56. Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein (organizadores).

ISBN: 978-85-8288-231-3

I - América do Sul. 2 - Brasil. 3 - Geografia. 4 - Relações Internacionais.

I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Série

CDU - 91: 327

FICHA CATALOGRÁFICA: BIBLIOTECA CENTRAL DA UFRR

A exatidão das informações, conceitos e opiniões são de exclusiva responsabilidade do autor.

EDITORIAL

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), criou a “Coleção Comunicação & Políticas Públicas” com o objetivo de divulgar livros de caráter didático produzidos por pesquisadores da comunidade científica que tenham contribuições nas amplas áreas do conhecimento.

O selo “Coleção Comunicação & Políticas Públicas” é voltado para o fomento da produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância científica e didática para atender aos interesses de ensino, pesquisa e extensão da comunidade acadêmica e da sociedade como um todo.

As publicações incluídas na coleção têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *práxis* em diferentes áreas do pensamento científico e para a consolidação de uma comunidade científica comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates nestas áreas.

Concebida para oferecer um material sem custos aos universitários e ao público interessado, a coleção é editada nos formatos impresso e de livros eletrônicos a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein
(Organizadores da Coleção Comunicação & Políticas Públicas)

*A verdadeira viagem de descobrimento não
consiste em procurar novas paisagens,
mas em ter novos olhos*

Marcel Proust

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO | 11

CAPÍTULO 1 |

Estudos de Geografia Política e Geopolítica: evolução sob o prisma de uma revisão integrativa 17

CAPÍTULO 2 |

As fronteiras sob a ótica das teorias clássicas e neoclássicas das Relações Internacionais 43

CAPÍTULO 3 |

Poder e cooperação internacional nos estudos de Geopolítica 69

CAPÍTULO 4 |

Geografia das cooperações internacionais 91

CAPÍTULO 5 |

A OMC e o multilateralismo em tempos de transformações globais 121

CAPÍTULO 6 |

Região e integração regional: o conceito geográfico e teoria internacionalista 149

SOBRE OS AUTORES | 169

APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

Os primeiros estudos em Geografia e Relações Internacionais que adquiriram relevância para interpretar os fenômenos internacionais, respectivamente nos últimos dois quartis do século XIX e no início do século XX, foram responsáveis pelo surgimento dos campos de Geografia Política, Geopolítica e Relações Internacionais, os quais por muito tempo foram independentes entre si e até mesmo chegaram a rivalizarem entre si.

Foi somente na passagem para o século XXI, frente a emergência de um sistema internacional cada vez mais complexo, que os campos científicos de estudos em Geografia e Relações Internacionais iniciaram assertivas de um diálogo mais aberto e convergente para as pesquisas responderem a partir de olhares multidisciplinares aos novos questionamentos, desafios e incertezas.

Em um contexto de crescente complexidades, os olhares disciplinares se tornam limitados para responderem satisfatoriamente à dinâmica dos fenômenos que são cada vez mais voláteis, fluidos e céleres em seus ciclos de vida, oportunizando assim a possibilidade de uma abordagem multidisciplinar convergente entre os campos científicos da Geografia e das Relações.

Tomando como referência esta propositiva e embrionária convergência dialógica dos campos científicos de Geografia e Relações Internacionais, o objetivo desta obra, intitulada “Geografia e Relações Internacionais: Debates Temáticos!”, é levantar uma reflexão inicial sobre alguns temas estratégicos no sistema internacional contemporâneo para o fortalecimento epistêmico deste debate multidisciplinar que alguns autores chamam de Geografia das Relações Internacionais.

Derivado de discussões apresentadas no XII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia na cidade de São Paulo em 2019, o presente livro contou com a colaboração de 9 pesquisadores, oriundos de 6 diferentes instituições de ensino superior do Brasil, os quais constroem de modo recorrente em suas

pesquisas este diálogo multidisciplinar entre a Geografia e as Relações Internacionais.

Fundamentado por um recorte metodológico descritivo e explicativo quanto aos fins e qualitativo quanto aos meios, o livro foi desenvolvido com base em um método dedutivo que adotou, tanto, revisão bibliográfica e documental como procedimentos de levantamento de dados, quanto análise hermenêutica, geoespacial e gráfica como procedimentos de análise de dados.

Os recortes teóricos adotados refletem o enriquecimento do contato entre os campos de Relações Internacionais e Geografia, demonstrando uma pluralidade de abordagens adotadas, mas que pode ser sintetizada pela presença de marcos conceituais e teóricos advindos dos paradigmas liberal, nacional-realista e crítico nos diferentes capítulos que compõem esta obra.

Estruturado com objetivos didáticos na busca de um diálogo convergente entre os campos científicos de Geografia e Relações Internacionais, o presente livro apresenta 6 capítulos, os quais se articulam por meio de 3 eixos de discussão: a) mapeamento do campo de estudos, b) geopolítica da cooperação internacional, e, c) dinâmicas internacionais (multilateral e regional).

O primeiro eixo de discussão é caracterizado pelo *mapeamento do campo de estudos*, ao apresentar dois artigos que discutem, tanto, a evolução das pesquisas sobre Geografia Política e Geopolítica nas línguas portuguesa, espanhola e inglesa, quanto, o marco conceitual de fronteiras à luz das correntes teóricas clássicas e neoclássicas nos estudos de Relações Internacionais

No capítulo 1, “Estudos de Geografia Política e Geopolítica: evolução sob o prisma de uma revisão integrativa”, os pesquisadores Marcos de Lima Gomes e Elói Martins Senhoras analisam a evolução das publicações científicas em Geografia e Geopolítica nas línguas portuguesa, espanhola e inglesa no período entre 1980 e 2018.

No capítulo 2, “As fronteiras sob a ótica das teorias clássicas e neoclássicas das Relações Internacionais”, as pesquisadoras Tatiana de

Souza Leite Garcia e Bianca de Oliveira Jesus trazem um estudo de revisão sobre o estado da arte nas teorias de Relações Internacionais para abordarem um dos mais tradicionais conceitos geográficos, as fronteiras.

O segundo eixo de discussão desta obra fundamenta-se na reinvenção do campo de estudos da Geopolítica que se faz pela reinvenção da abordagem clássica, de natureza conflitiva-hobbesiana, por meio de um diálogo com o campo de Relações Internacionais, ao trazer uma leitura de influência kantiana sobre a *geopolítica da cooperação internacional*.

No capítulo 3, “Poder e cooperação internacional nos estudos de Geopolítica”, o professor André Santos da Rocha analisa o marco conceitual de poder em suas diferentes “grafias” com o objetivo subsidiar desdobramentos analíticos aqueles estudos que trabalham as dinâmicas de cooperação internacional na interface epistemológica entre a Geografia e as Relações Internacionais.

No capítulo 4, “Geografia das cooperações internacionais”, o objetivo central do pesquisador Gustavo Luiz Xavier de Abreu é analisar, através de um recorte teórico crítico, o sistema de estratégias dos atores diplomáticos e paradiplomáticos que conformam a chamada Cooperação Internacional e a sua potencialidade enquanto ferramenta geopolítica no sistema internacional.

O terceiro eixo estrutural do livro fundamenta-se em uma análise das principais dinâmicas internacionais (multilateral e regional) constituídas após a II Guerra Mundial, por meio de uma abordagem que mostra um sistema internacional cada vez mais complexo, permeado por novas institucionalizações que evoluíram e passam a serem questionadas frente a uma crise no multilateralismo e a tendências de (des)integração regional.

No capítulo 5, “A OMC e o multilateralismo em tempos de transformações globais”, a professora Patrícia Nasser de Carvalho analisa o contexto de crise do sistema multilateral por meio de um estudo de caso da OMC, no qual avalia os principais obstáculos, impasses e desafios e conclui que o sistema internacional de comércio multilateral enfrenta dificuldades sem precedentes que estão associadas a fatores estruturais e conjunturais.

No capítulo 6, “Região e integração regional: o conceito geográfico e a teoria internacionalista”, Ricardo Luigi abre um franco debate sobre uma Geografia das Relações Internacionais tomando como objeto de análise o conceito de região e a problemática dinâmica de (des)integração regional no sistema internacional frente a avanços e recuos existentes, razão pela qual oportuniza a ilustração do caso da União Sul-Americana de Nações (UNASUL) desde a ratificação até a sua fragmentação.

Com base nos 6 capítulos apresentados neste livro surge a amálgama de uma melhor apreensão de fenômenos e de dinâmicas internacionais à luz de um funcional e convergente debate multidisciplinar comandado pelos campos de Geografia e Relações Internacionais, razão pela qual convidamos você leitor(a) a desbravar novos conhecimentos e fazer parte desta comunidade epistêmica que constrói a Geografia das Relações Internacionais.

Boa Leitura!

Elói Martins Senhoras

Claudete de Castro Silva Vitte

André Santos da Rocha

(Organizadores)

CAPÍTULO 1

*Estudos de Geografia Política e Geopolítica:
evolução sob o prisma de uma revisão integrativa*

ESTUDOS DE GEOGRAFIA POLÍTICA E GEOPOLÍTICA: EVOLUÇÃO SOB O PRISMA DE UMA REVISÃO INTEGRATIVA¹

Marcos de Lima Gomes

Elói Martins Senhoras

A Revisão Integrativa (RI) deriva da combinação sistemática e ordenada de determinado tema cuja finalidade visa sintetizar resultados permitindo o detalhamento da pesquisa durante a investigação, e desta maneira realizar análises relevantes e objetivas por meio do estado conhecimento do objeto da pesquisa de maneira mais objetiva baseando-se em estudos anteriores, com emprego conjugado dos procedimentos metodológicos de revisão integrativa seguido por uma seleção mais restrita de revisão bibliográfica e documental.

Os campos de pesquisas de Geografia Política e de Geopolítica são considerados temas significantes, porém complexos cuja definições possuem contradições e ambiguidades em diversas áreas do conhecimento, assim, o método de revisão integrativa por meio da utilização de mapeamento e filtragem das publicações com maior relevância bibliométrica em termos de maior número de citação em bases gratuitas como *Google Scholar* e *Scielo* ou mesmo bases pagas como *Web of Science* e *Scopus*, (GOMES; SENHORAS, 2019), proporciona ao pesquisador maior objetividade na obtenção bibliográfica.

Portanto, a pesquisa visa realizar uma ampla análise dos conceitos de Geografia Política e de Geopolítica, notadamente na área da Ciência Geográfica afim de atingir maior objetividade referencial por meio da plataforma *Google Scholar*, detentora de ampla capacidade de filtragem no universo de publicações científicas, bem como aglutinar as principais obras disponíveis num único sistema de pesquisa com amostragem

¹ A presente pesquisa foi financiada com recursos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), razão pela qual os autores agradecem o apoio institucional.

qualitativa, além de identificação quantitativa, permitindo fazer comparações por anos e *ranking* de citações.

Deste modo, foram identificadas 33.073 publicações que possuem ao menos uma citação relativa à periodização de 1980 a 2018 nos idiomas Inglês; Espanhol e Português, findando no estudo do estado arte que permitiu identificar temas centrais comuns caracterizados como núcleo ontológico, os quais subsidiam a conformação derivada da revisão bibliográfica e documental.

Segundo Mendes *et al* (2008), o escopo inicial deste método de revisão integrativa é a obtenção profunda de entendimento de determinado fenômeno com base em estudos pretéritos, permitindo a construção de análises amplas da literatura que possam contribuir para discussões sobre métodos e resultados de pesquisas, além de reflexões sobre a realização de futuros estudos.

A RI permite ao pesquisador alcançar maior objetividade para a pesquisa, uma vez que os processos de seleção de textos são normalmente subjetivos e aleatórios conforme são os tradicionais estudos assentados apenas em revisão bibliográfica e documental (GOMES; SENHORAS, 2019). Portanto, a RI apresenta-se como um método de pesquisa criterioso empregado para fornecer estudos com alto grau de criticidade produzidos sobre determinado problema de pesquisa:

[...] o eventual uso de um tradicional procedimento metodológico de revisão bibliográfica e documental poderia gerar inconsistências analíticas questionáveis em termos de seleção aleatória, subjetiva ou mesmo ideológica dentro de um universo elevado de textos (SENHORAS; SENHORAS, 2018, p. 59).

A pesquisa proporcionou reunir e sintetizar achados de estudo realizados de pesquisadores que possuem como premissa estudar as temáticas de Geografia Política e de Geopolítica, notadamente para a Ciência Geográfica, possibilitando contribuir para o aprofundamento do

conhecimento relativo aos temas investigado por meio de levantamento bibliométrico, além de identificar o ciclo de vidas das produções científicas referente ao recorte temporal de 1980 a 2018 nos idiomas em inglês, espanhol e português.

O objetivo do presente artigo visa realizar um estudo sistemático por meio de uma Revisão Integrativa dos conceitos de Geografia Política e de Geopolítica referente ao recorte temporal de 1980 a 2018 nos idiomas: inglês; espanhol e português, findando com um estudo do estado da arte e um núcleo ontológico de temas comuns entre os quinze textos mais ranqueados com base na plataforma *Google Scholar*.

Para tanto, o presente artigo foi desenvolvido por meio de procedimentos metodológicos de natureza híbrida que se caracterizam na pesquisa quanto aos fins por um estudo exploratória-descritivo-analítico, quanto aos meios por um estudo quali-quantitativos, e, quanto ao uso de método de caráter bibliométrico.

Os procedimentos metodológicos de levantamentos de dados, foram obtidas base de dados da plataforma *Google Scholar* (base gratuita) afim de mapear e filtrar publicações com maior relevância bibliométrica em termos de maior número de citação. Quanto aos procedimentos metodológicos de análise de dados por sua vez, estão alicerçados em: análise hermenêutica (interpretação) e análises de quadros temáticos e centrais para uma revisão bibliográfica e documental.

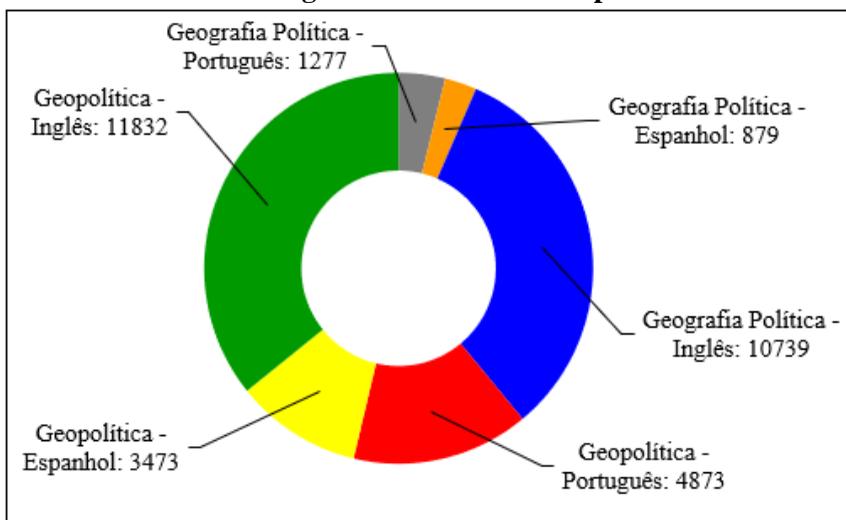
A presente RI consistiu na busca em demasia de produções científicas a despeito das temáticas de Geografia Política e de Geopolítica junto a plataforma *Google Scholar* onde foram encontradas 33.073 produções com ao menos um referenciamento de distintos pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, onde o processo de filtragem permitiu a flexibilização para determinados enfoques teóricos ou ideológicos, e/ou ainda temporais e espaciais por parte do pesquisador.

O fato de se fazer RI de modo sistemático de temas que servirá de alicerce para o desenvolvimento da presente pesquisa, repousa na importância de conhecer produções científicas produzidas perante a comunidade científica, que possuem alto grau de referenciamento possibilitando a compreensão de discursos que possuem repercussão

dentro de um contexto num determinado período pré-determinado, ainda admitindo realizar um referencial de forma paradigmática sobre os conceitos de Geografia Política e de Geopolítica nos idiomas em inglês, espanhol e português dentro de um contexto contemporâneo.

No que concerne à identificação do curso do crescimento das publicações de obras sobre as temáticas foram identificados que os estudos em Geografia Política e Geopolítica no idioma em inglês são majoritárias, representando conjuntamente 68,24 %, e, separadamente por 35,77 % e 32,47 % respectivamente. Já no idioma espanhol Geografia Política e Geopolítica correspondem juntas a 13,15% e separadamente, correspondem a 10,50 % e 2,65 %. Por fim, no idioma português, representam 18,59 %, e individualizados com representação de 4,73 % e 3,86 % respectivamente (gráfico 1).

Gráfico 1 - Bibliometria de estudos sobre Geografia Política e de Geopolítica



Fonte: Elaboração própria (GOMES; SENHORAS, 2018). Base de dados: *Google Scholar* (2018).

A pesquisa apontou que o conceito de Geopolítica apresenta-se de forma majoritária nos três idiomas com destaque para o idioma em inglês que apresenta grande quantidade de publicações científicas e alto grau de referenciamento. Por sua vez, as publicações em espanhol e português se mostram assimétricas e com baixo ranqueamento junto a plataforma *Google Scholar*.

EVOLUÇÃO DE PRODUÇÕES CIENTÍFICAS SOBRE GEOGRAFIA POLÍTICA E GEOPOLÍTICA EM PORTUGUÊS, ESPANHOL E INGLÊS

As análises dos ciclos evolutivos de produções científicas que abordem os conceitos de Geografia Política e de Geopolítica, foram desenvolvidos por meio de uma trajetória de crescimento de publicações que se incrementou em três etapas, segundo dados tabulados combinado de uma revisão sistemática mediante bibliometria na plataforma científica *Google Scholar*.

Com contínuo crescimento quali-quantitativo de produções do conhecimento, a bibliometria possibilita e facilita a identificação do estudo do estado arte de pesquisas científicas podendo colaborar com trabalhos sistematizados em determinados campos do saber, bem como permitir investigar futuras pesquisas. Neste sentido, Oliveira *et al* (2013) anota que este tipo de pesquisa é um recurso essencial no que concerne a transmissão da produção científica, tendo como finalidade alcançar mediante uso de uma técnica capaz de medir a influência dos pesquisadores.

Deste modo, a primeira análise dar-se-á por meio das produções sobre o conceito de Geografia Política nos idiomas, inglês, português e espanhol, na qual observa-se uma relativa ascendência quanto aos números de produções a partir da década de 2000 em ambos os idiomas e leve queda a partir da década de 2010, exceto para o idioma em inglês que possui alto nível de produções.

Por outro lado, as produções do conceito de Geopolítica nos idiomas, português, espanhol e inglês, apresentam-se relativa assimetria quanto ao aumento de produções, sendo que nos idiomas em português e

espanhol a partir da década 2000 e inglês em 1990, e, súbita queda a partir da década de 2010 nos três idiomas, ainda que no idioma em inglês apresente relativo números de produções ao longo do recorte temporal em todos os momentos da bibliometria.

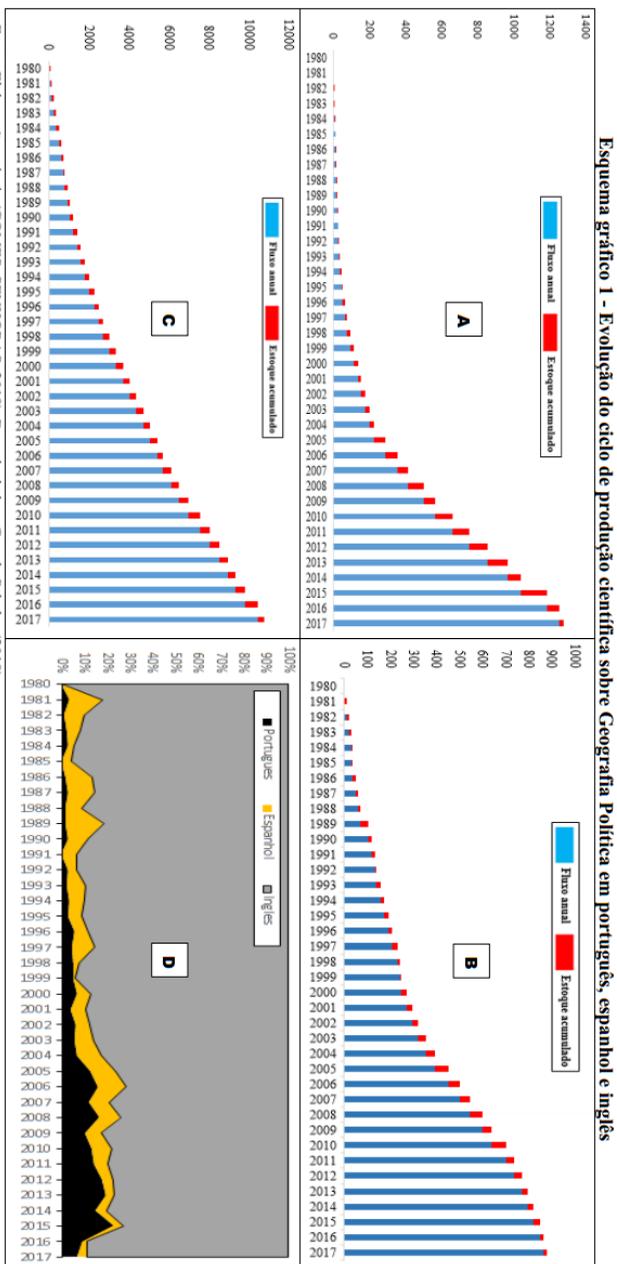
Desta forma, as produções de Geografia Política e de Geopolítica no idioma em inglês apresentam cerca de 1/3 das produções identificadas durante o levantamento bibliométrico representando 10.739 produções. Observa-se que o hiato aqui deriva de elementares produções de autores nativos que discutam tais conceitos, principalmente aqueles que partem da premissa como sendo eixo principal em suas obras, de maneira clara e não plural, uma vez existem uma discrepância entre as produções em língua estrangeira, principalmente na língua inglesa.

CICLO DE VIDA DAS PRODUÇÕES SOBRE GEOGRAFIA POLÍTICA

O ciclo de vida das produções do conceito de Geografia Política apresenta evolução sistemática e estratificada das produções referentes ao recorte temporal de 1980 a 2017 de forma cumulativa de ordem crescente e bianual. Neste recorte, toma-se como referências as produções encontradas durante o levantamento bibliométrico nos três idiomas, o que correspondeu a 12.895 produções sobre Geografia Política independente do formato, área de conhecimento e gênero dos autores (as) ao longo da pesquisa (esquema gráfico 1).

O esquema gráfico 1A refere-se aos estudos sobre Geografia Política no idioma em português, correspondendo a 9,90% (1277) das obras encontradas durante o processo bibliométrico, com publicações moderadas e rarefeitas e de baixa produtividade quanto aos números de citações referente ao recorte temporal.

Deste modo, as publicações sobre Geografia Política no idioma espanhol correspondem a 6,80% (879) das obras identificadas durante o processo bibliométrico. Observa-se baixo nível de produções e de números reduzidos de citações, ainda que apresente uma constância ao longo dos anos, com ascendência a partir do ano de 2004 (esquema gráfico 1B).



O esquema gráfico 1C se refere ao conceito de Geografia Política em língua inglesa, correspondendo a 83,30% (10.739) das obras encontradas durante o processo bibliométrico, com representatividade majoritária, tanto quanto aos números de produções, quanto aos números de citações ao longo da pesquisa.

Por fim, o esquema gráfico 1D, apresenta de forma clara e objetiva o ciclo de vida das produções de Geografia Política com observância para a significativa ascendência nas produções de autores da língua inglesa, pois, apresenta-se elevadas produções e com alto referenciamento de citações ao longo do recorte temporal, ainda que em certos momentos ocorra picos redutivos de publicações ao longo do recorte temporal.

Quanto aos demais idiomas (português e espanhol), existem semelhas, ainda que as produções no idioma em português sendo expressiva em detrimento ao idioma em espanhol, com aparente inflexões em dados momentos e inclinação ascendente a partir da terceira parte do recorte temporal e suave queda a partir de 2010.

CICLO DE VIDA DAS PRODUÇÕES SOBRE GEOPOLÍTICA

O ciclo de vida das produções sobre Geopolítica apresenta evolução sistemática e estratificada das produções referentes ao recorte temporal de 1980 a 2017 de forma cumulativa de ordem crescente e bianual. Neste recorte, toma-se como referências as produções encontradas durante o levantamento bibliométrico nos três idiomas, o que correspondeu a 20.154 produções sobre o conceito de Geopolítica independente do formato, área de conhecimento e gênero dos autores (a) ao longo da pesquisa (esquema gráfico 2).

O esquema gráfico 2A se refere às publicações sobre Geopolítica no idioma português, equivalendo a 24 % (4849) das obras identificadas durante o processo bibliométrico, onde foi observado que entre as décadas de 1980 e 1990 baixíssimas e rarefeitas produções, e, a partir das décadas de 2000-2010 relativa ascendência com suave queda desde então, tanto quanto aos números de citações e de produções científicas.

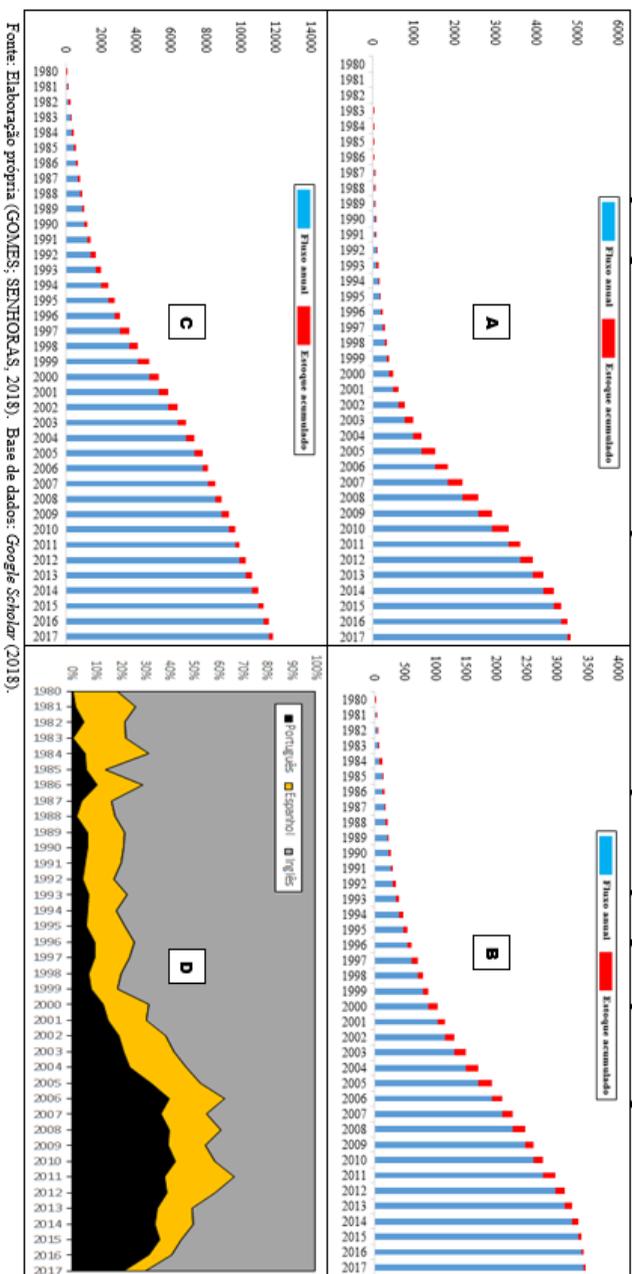
Ademais, o esquema gráfico 2B se refere aos estudos sobre Geopolítica no idioma espanhol, correspondendo a 17,30% (3473) das obras encontradas durante o processo bibliométrico, com apontamento para certa regularidade quanto aos números de produções e de citações, com oscilações entre as produções, principalmente nas duas primeiras décadas 1980-1990, e moderada e crescente nas décadas seguintes, além possuir redução, tanto, quanto aos números de produções e de citações dos referidos autores.

Os estudos sobre Geopolítica no idioma inglês, por sua vez corresponde a 58,70% (11.832) das obras encontradas durante o processo bibliométrico, conforme o esquema gráfico 2C. Aqui, apresentam-se as produções cuja produções possuem elevado números, tanto, quanto as citações e as produções científicas, principalmente a partir da década de 1990. No entanto, observa-se pequena queda nas produções, mais com elevadas produções e citações a partir da década de 2000, e alto nível de referenciamento nas obras.

O esquema gráfico 2D demonstra de modo comparativo as séries de tempo de área, onde as partes representadas de um todo contribuem e mudam com o total cumulativo ao longo do tempo, distinguindo as produções nos três idiomas referentes ao recorte temporal proposto. Assim, se apresenta com significativa expansão quanto as produções de autores da língua inglesa de forma dilatada em detrimento aos demais idiomas, ainda que em dados momentos exista ocorrência de picos de arrefecimento longo do recorte temporal.

Com deferência aos idiomas em português e espanhol, ambos se assemelham, ainda que as produções no idioma em português sendo expressiva em detrimento ao idioma em espanhol, haja vista apresentarem-se com inflexões em dados momentos e inclinação ascendente a partir da terceira parte do recorte temporal e suave inclinação a partir da década de 2010.

Esquema gráfico 2 - Evolução do ciclo de produção científica em português, espanhol e inglês



Fonte: Elaboração própria (GOMES; SENHORAS, 2018). Base de dados: *Geogfile Scholar* (2018).

REVISÃO SISTEMÁTICA DAS 100 PRODUÇÕES CIENTÍFICAS MAIS CITADAS SOBRE GEOGRAFIA POLÍTICA E GEOPOLÍTICA

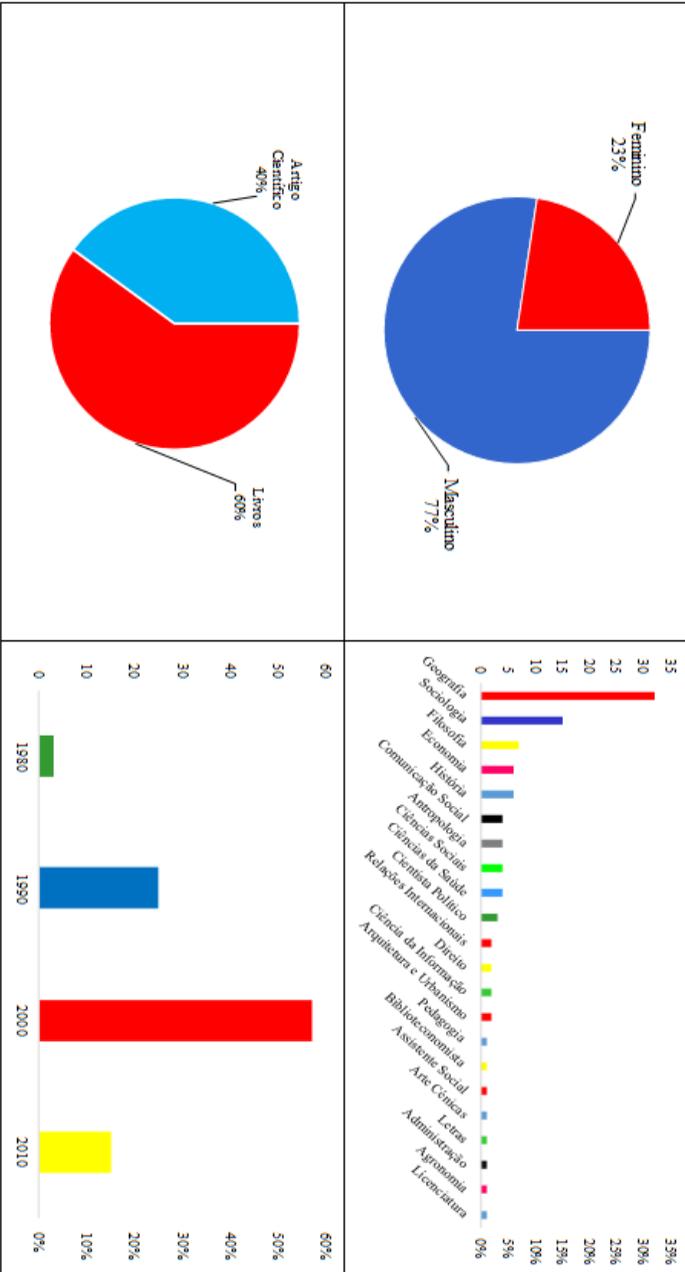
No decorrer do levantamento bibliométrico sobre publicações em Geografia Política e Geopolítica ficou evidenciado que ambos termos possuem grandes distinções entre si, tanto quanto ao ranqueamento, quanto a quantidade de produções produzidas. Entretanto, as produções de conhecimento nestas áreas específicas denotam sensíveis e rugosas distinções entre elas contribuindo de certa maneira com a utilização dos conceitos de maneira ambígua pelos autores.

Por esta particularidade, optou-se por fazer as junções das produções entre ambos os conceitos afim de realizar análises destes campos científicos, sob o prisma de quatro etapas: análise das cem produções com maior ranqueamento; marcos de periodização das produções; evolução do ciclo de vidas das produções, findando com análise do estado da arte com as dez produções mais ranqueada entre as junções dos conceitos.

Dentre as 33.073 produções identificadas durante o levantamento bibliométrico, como forma de amostragem, utilizou-se cem produções mais ranqueada afim de caracterizar alguns aspectos analíticos de ambos os paradigmas quali-quantitativo sobre as produções dos autores independentemente do formato e do período de suas publicações, uma vez que se busca as mais ranqueadas entre todas as obras pré-estabelecidas junto a plataforma *Google Scholar*.

Com relação ao fator gênero, observa-se no esquema gráfico 3A que há forte discrepância de gênero entre as produções identificadas durante a revisão integrativa naquelas publicações melhor ranqueadas no estado da arte em termos de maior número de citações. O gênero feminino é apontado como vertente minoritária entre as cem publicações melhor ranqueadas, com vinte e oito autoras, em contraposição a setenta e um autores do sexo masculino.

Esquema gráfico 3 - Aspectos quali-quantitativo dos pesquisadores e de suas obras



Fonte: Elaboração própria (GONDES; SENHORAS, 2018). Base de dados: Google Scholar (2018).

No esquema gráfico 3B, observa-se que a existência de diversas áreas de conhecimento nas publicações, de modo que os autores discutem em suas áreas de formações de modo distinto debates sobre Geografia Política e de Geopolítica. Foram identificadas vinte e duas áreas de conhecimento, com diversas escolas de formações e de nacionalidades, com destaque para as áreas de conhecimentos de Geografia e Sociologia, seguidas por Comunicação Social; Ciências Sociais, Ciências Políticas, dentre outras.

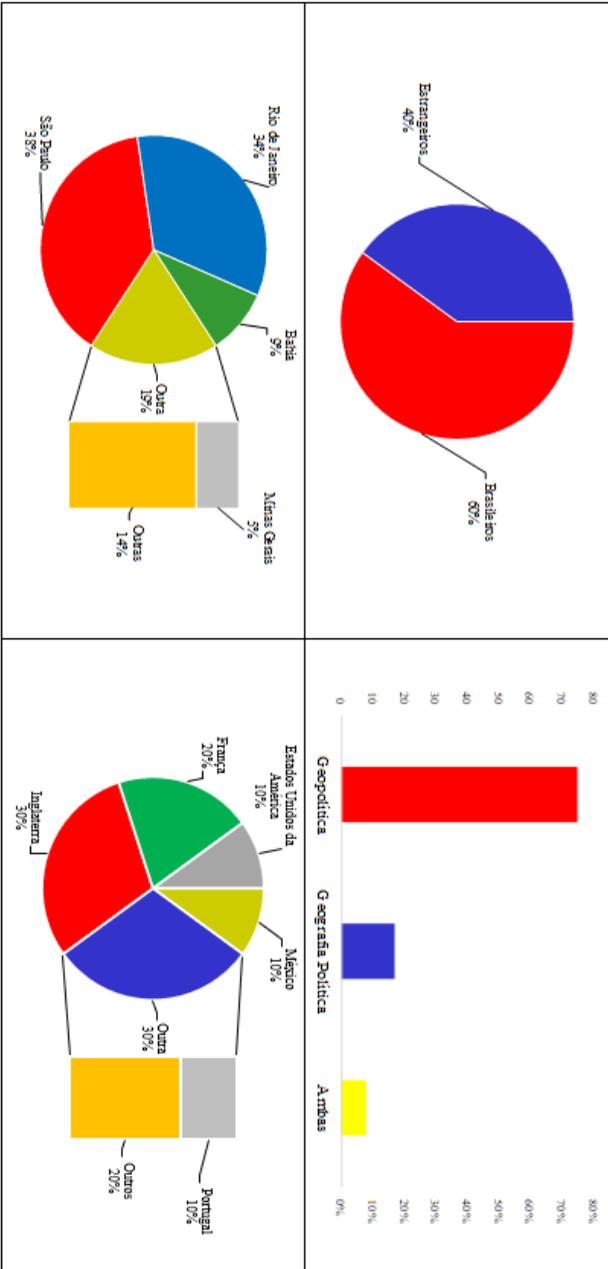
Quanto à tipologia dos textos acadêmicos, observa-se no esquema gráfico 3C uma exclusiva presença de livros e artigos nas 100 obras melhor ranqueadas na base de dados do *Google Scholar*, embora com uma relativa ou leve assimetria quanto ao formato de publicação das obras presentes na amostra, uma vez que foram identificadas publicações nos formatos de sessenta livros e quarenta artigos científicos.

No esquema gráfico 3D, apresenta-se a construção de marcos de periodização das publicações referentes as cem obras melhor ranqueadas entre as décadas de 1980 a 2010, de modo que são observadas desconexões entre os números de novas produções, principalmente ao se levar em consideração que na década de 2000 há um número muito maior de novos textos em comparação às décadas de 1980 e 1990 (anteriores) e 2010 (posterior).

Com deferência as nacionalidades dos autores presentes nas 100 publicações melhor ranqueadas em língua portuguesa, o esquema gráfico 4 demonstra uma majoritária presença de pesquisadores nativos (brasileiros) com sessenta e seis produções em detrimento aos autores nacionalidade estrangeira com quarenta e quatro produções, independentemente da área de formação (gráfico 4A).

O esquema gráfico 4B, demonstra que os estudos com utilização da terminologia Geopolítica são predominantes (75%) em comparação a 17% de publicações que empregam o termo Geografia Política ou mesmo 8% que utilizam de modo indistinto ambos os conceitos. Observa-se, portanto, o uso vulgar ou popular do termo Geopolítica é comum no estado da arte em língua portuguesa.

Esquema gráfico 4 - Aspectos quali-quantitativo e perfis dos pesquisadores e de suas obras no Brasil



Fonte: Elaboração própria (GOMES, SENHORAS, 2018). Base de dados: Google Scholar (2018).

Quando as instituições de pesquisa dos autores são levadas em consideração nos textos de autores de nacionalidade brasileira, observa-se que existe uma ampla concentração espacial no eixo Rio-São Paulo, seguida por instituições da Bahia; Minas Gerais; Rio Grande do Sul; Pará; Pernambuco; Paraíba; Alagoas e Distrito Federal (esquema gráfico 4C).

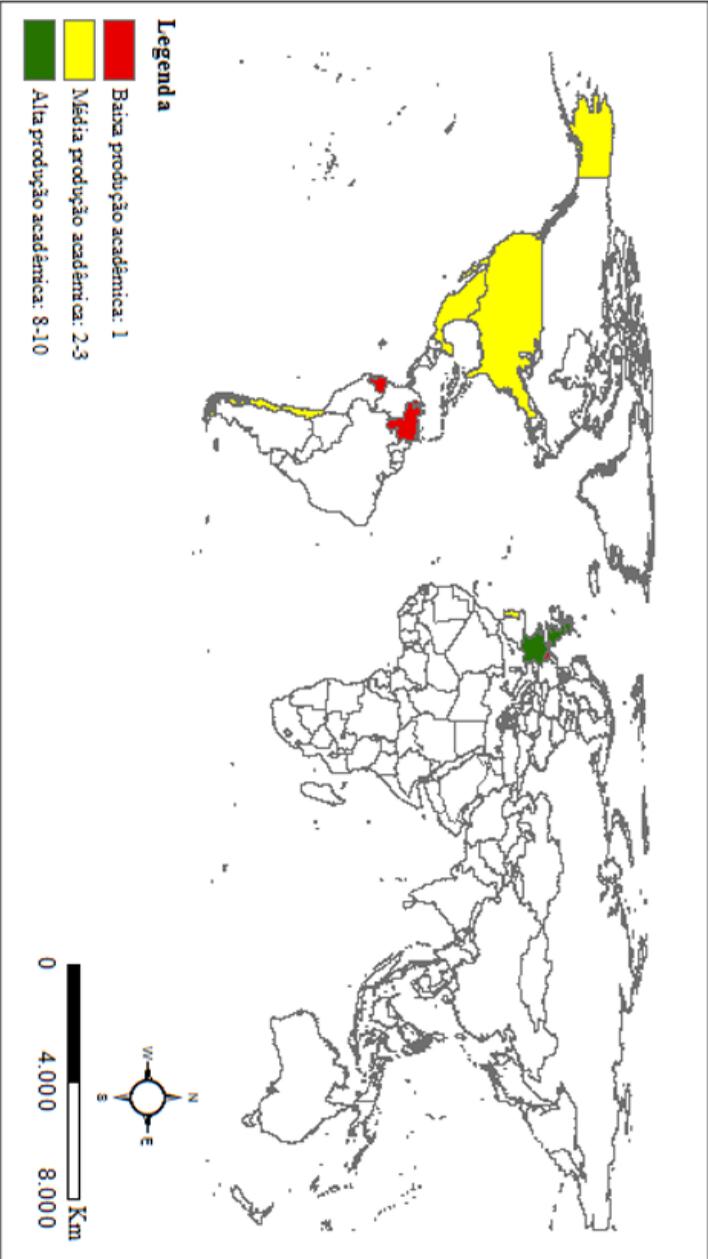
Por sua vez, quando são abordadas as origens daqueles autores de nacionalidade estrangeira com publicações no ranqueamento dos 100 textos mais citados em língua portuguesa (esquema gráfico 4D), identifica-se claramente a presença de pesquisadores oriundos de países anglo-saxões, europeus e latino-americanos. Por ordem, observa-se a presença de autores da França (seis); Estados Unidos da América, Portugal e México, (três autores cada); Chile e Argentina, (dois autores); Porto Rico, Venezuela e Equador, (um ator).

NÚCLEO CENTRAL DE PRODUÇÕES ACADÊMICAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS ENTRE AS CEM MELHOR RANQUEADAS

Durante o levantamento bibliométrico foram identificados pesquisadores de onze nacionalidade diferentes com ampla difusão no Brasil que produzem trabalhos acadêmicos voltados para os conceitos de Geografia Política e de Geopolítica, independentemente do formato, gêneros e periodização. No mapa 1 encontram-se espacializados os núcleos de produções acadêmicas das cem produções melhor ranqueadas, com aparente difusão entre autorias das produções acadêmicas.

Observou-se no levantamento de dados que há pluralidade quanto à nacionalidade dos autores de diferentes países, embora com concentração nos complexos regionais da América Latina e América do Norte, com de 63,63 % das produções publicadas referentes ao México; Porto Rico; Venezuela; Equador e Chile, além da destacada participação dos Estados Unidos da América, e do Continente Europeu, com destaque para França, Inglaterra e Bélgica.

Mapa 1 - Núcleos de produções acadêmicas de nacionalidade estrangeira



Fonte: Elaboração própria (GOMES; SENHORAS; CARDOSO, 2018). Banco de dados: IBGE (2011).

Foram identificados que as produções sobre os conceitos de Geografia Política e de Geopolítica referente ao recorte temporal entre 1980 a 2017, encontram-se concentradas em escolas de produções distintas no mundo, principalmente em parte da Europa Ocidental representados pelos países da França e Inglaterra, e com aparente pluralidade em escolas de formações dos autores.

No campo internacional, o estado da arte aponta para um núcleo de produções científicas centradas num eixo de entre duas escolas de formações, principalmente entre a francesa e inglesa, Universidade de Paris e Universidade Cambridge/Manchester, respectivamente, que juntas somam 32, 25 % de todas as produções no recorte, além das escolas estadunidense (Universidade de New York/Yale); mexicana (Universidade do México) e portuguesa (Universidade de Lisboa).

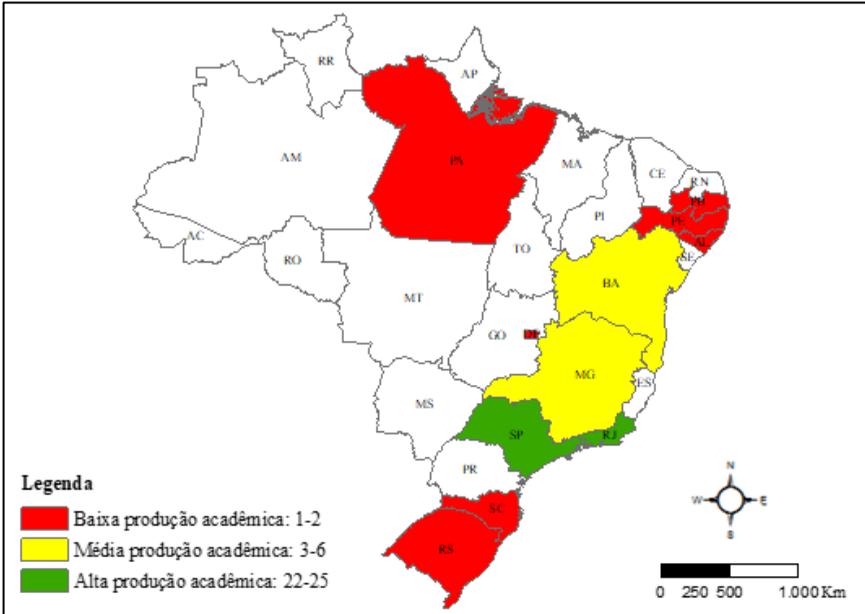
No que tange à distribuição geoespacial dos núcleos de produções no Brasil, no mapa 2 estão espacializadas as escolas de formações dos autores, com destaque para a Região Sudeste, uma vez que se encontram concentrados maior participação percentual no eixo Rio-São Paulo, pois, detém 75,80 % das produções nacionais, seguidos pelas regiões: Nordeste com 14,61 % (Bahia; Pernambuco; Paraíba e Alagoas); Sudeste com 4,83 % (Minas Gerais) e regiões Centro-Oeste (Brasília, Distrito Federal), Sul (Paraná e Rio Grande do Sul) e Norte (Pará) com 1,62 %.

O estado da arte sugere a ideia de uma monocultura institucional do conhecimento muito fundamentada nos ciclos de produções no Brasil estando concentrada entre os eixos Rio de Janeiro e de São Paulo com mais da metade das produções nacionais, que o corrobora provavelmente, que boa parte da produção sendo de países ou mestres de algumas escolas e acabam reproduzindo recorrentes no âmbito da Geografia, bem como existindo certa influência externa, principalmente francesa e de certa maneira, aponta para uma carência da literatura brasileira em produção autônoma independentemente de correntes estrangeiras.

No campo nacional, de igual forma, o estado da arte aponta para núcleo de produções científicas centradas num eixo entre duas escolas nacionais, a das unidades federativas do Rio de Janeiro e de São Paulo, notadamente pelas Universidades Federal do Rio de Janeiro / Fluminense

e Universidade São Paulo / Universidade Estadual de Campinas, respectivamente, seguidas pelas Universidade Federal da Bahia e Universidade Federal de Minas Gerais, dentre outras.

Mapa 2 - Núcleos de produções acadêmicas de nacionalidade brasileira



Fonte: Elaboração própria (GOMES; SENHORAS; CARDOSO, 2018). Banco de dados: IBGE (2011).

MARCOS DE PERIODIZAÇÃO DOS CONCEITOS DE GEOGRAFIA POLÍTICA E DE GEOPOLÍTICA NO IDIOMA EM PORTUGUÊS

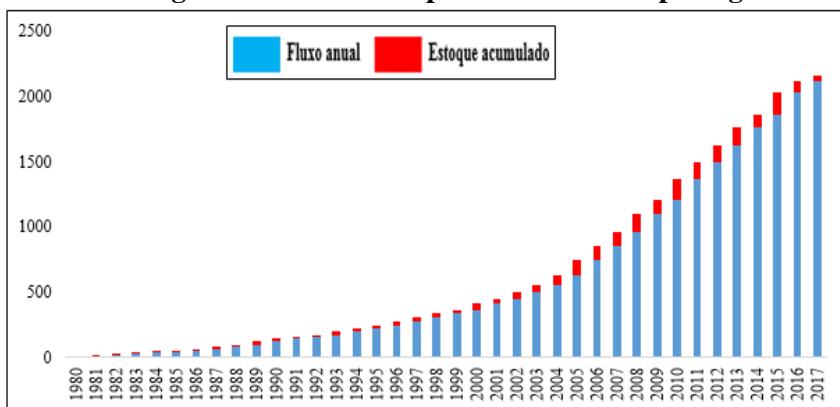
Caracterizar a evolução de produções científicas, é o desígnio da revisão sistemática durante a realizações das análises por meio de gráficos referenciados com duplo filtros, tanto, no recorte do objeto com a utilização e combinação das palavras-chave “Geografia Política e de

Geopolítica”, quanto, no recorte de periodização das fases de ciclo evolutivo das respectivas fases.

É sabido que toda e qualquer produção do conhecimento caracteriza-se por meio de um projeto numa edificação ao longo do tempo, pois, trata-se de algo a ser idealizado, que retrata uma concepção que se renova ao longo do tempo, afim de atender as indagações e inquietações que refletirá em fenômenos históricos afetando diretamente na sociedade.

Neste sentido, observa-se que ao longo do tempo sendo expressivas as produções que versam sobre o uso dos conceitos de Geografia Política e de Geopolítica no meio acadêmico e/ou não acadêmico, em razão de diferentes influências de forças verticais e horizontais em cada um dos momentos que compõem a periodização de sua construção.

Gráfico 2 - Acumulação das produções científicas em Geografia Política e Geopolítica no idioma português

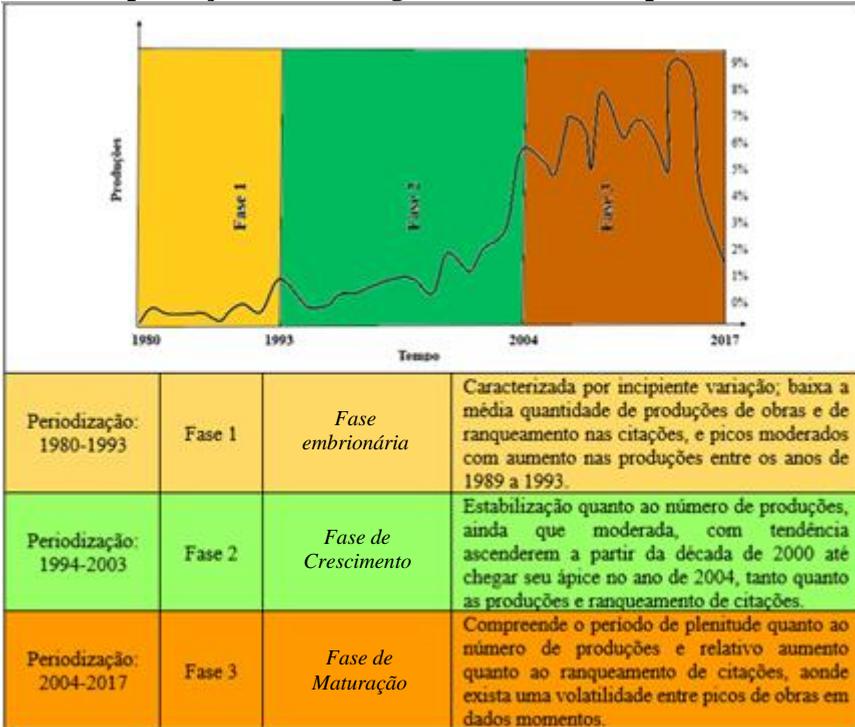


Fonte: Elaboração própria (GOMES; SENHORAS, 2018), Base de dados: *Google Scholar* (2018).

Conforme o gráfico 2 é possível compreender que as produções sobre ambos os temas possuem grandes distinções quando se refere, tanto quanto ao ranqueamento, quanto a quantidade de produções produzidas, ainda que exista rotineiramente o uso ambíguo das terminologias em sua

maioria, desta maneira, foi realizado as junções das produções com ambos os temas afim de realizar análises das evoluções do ciclo de vida das referidas obras (figura 1).

Figura 1 - Periodização do ciclo de vida das produções sobre Geografia Política e Geopolítica



Fonte: Elaboração própria (GOMES; SENHORAS, 2018). Base de dados: *Google scholar* (2018).

A identificação da primeira fase, intitulada como embrionária, demonstra uma leitura de estruturação das primeiras discussões científicas que se consolidaram como massa crítica de um campo científico autorreferenciado entre o período de 1980 a 1993.

A segunda fase, de desenvolvimento, trata-se de um estágio de incremental crescimento entre os anos de 1994 e 2003, quando a despeito da volatilidade na produção houve um aumento significativo do volume de estudos em Geografia Política e Geopolítica.

Por fim a terceira fase, considerada como de maturação é definida pela plenitude quanto ao número de produções científicas e relativo aumento no ranqueamento de citações, no período entre os anos de 2004 a 2017.

Desta maneira, o ciclo de vida das produções científicas publicadas no recorte temporal de 1980 a 2017 demonstra uma evolução caracterizada quanto a estrutura, forma e conteúdo por meio de três marcos de periodização que resultam em padrões específicos em termos da evolução.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É sabido que a Ciência Geográfica desde sua institucionalização (1870) persegue sua identidade, objeto e método, e durante todo seu trajeto e convergências de escola de pensamento como a tradicional – determinista e possibilista – positivista, crítica e mais recentemente há o surgimento de certas correntes de pesquisadores cujo entendimento derivam de compreensões mais completa, sistêmica e/ou holísticas de objetos de estudos, assim, terá maior abrangências nos resultados de suas pesquisas (LIMBERGER, 2006).

A pesquisa aponta para uma Geografia complexa independente de correntes de pensamento acadêmico, construída a partir de diversas leituras possíveis e não se tratando apenas do ponto de vista físico ou social, mas plural, no sentido das diversas discussões de distintas áreas do conhecimento ou abordarem sobre os conceitos de Geografia Política e de Geopolítica num dinamismo constante e não completo.

Nesta dita, alicerçado na revisão integrativa do estado da arte das publicações sobre os conceitos de Geografia Política e de Geopolítica, foi

possível fazer identificação de categorias temáticas com apontamentos para entendimento de um perfil eclético de produções científicas e uso ambíguo quanto a utilização dos conceitos ora discutidos no presente estudo e caracterizado por uma Geografia complexa de saberes.

Conclui-se com base nestas discussões que a utilização da análise sistemática como instrumento metodológico de levantamento de dados para estudos acadêmicos surge como elemento agregador para a pesquisa científica nas diversas áreas do conhecimento, uma vez que proporcionará um claro mapeamento do campo científico à luz da identificação do que é o estado da arte pela comunidade científica, respaldado por critérios de inclusão e exclusão, permitindo assim uma filtragem comparativa daqueles quadros centrais para uma revisão bibliográfica e documental mais assertiva.

REFERÊNCIAS

GOMES, M. L.; SENHORAS, E. M. “Análise Sistemática como instrumento metodológico nos estudos de Políticas Públicas”. *In*: SENHORAS, C. A. B. M.; SENHORAS, E. M. (orgs.). **Políticas Públicas: Caleidoscópio Temático!** Boa Vista: EdUFRR, 2019.

GOMES, M. L.; SENHORAS, E. M.; CARDOSO, P. C. C. **Arquivo de mapas elaborados sobre estudos de Geografia Política e Geopolítica.** Boa Vista: UFRR, 2018.

GOOGLE SCHOLAR. **Plataforma Google Scholar** [2018]. Disponível em: <www.scholar.google.com>. Acesso em: 10/10/2018.

LIMBERGER, L. “Abordagem sistêmica e complexidade na Geografia”. **Revista Geografia**, vol. 15, n. 2, julho/dezembro, 2006.

MENDES, K. D. S.; SILVEIRA, R. C. C. P.; GALVÃO, C. M. “Revisão Integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem”. **Revista Contexto**, vol. 17, n. 4, 2008.

OLIVEIRA, S. C. M.; BARBOSA, E. S.; REZENDE, I. C. C.; SILVA, R. P. A.; ALBUQUERQUE, L. S. “Bibliometria em artigos de contabilidade aplicada ao setor público”. **Anais do XX Congresso Brasileiro de Custos**. Uberlândia: ABC, 2013.

SENHORAS, C. A. B. M.; SENHORAS, E. M. **Campo de estudos sobre a Lei Maria da Penha**. Boa Vista: EdUFRR, 2018.

CAPÍTULO 2

*As fronteiras sob a ótica das teorias clássicas e
neoclássicas das Relações Internacionais*

AS FRONTEIRAS SOB A ÓTICA DAS TEORIAS CLÁSSICAS E NEOCLÁSSICAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Tatiana de Souza Leite Garcia

Bianca de Oliveira Jesus

As fronteiras são zonas ou faixas localizadas nas áreas marginais dos territórios dos Estados, cujos limites definem a área de exercício da soberania. A fonte de poder material de cada Estado está em seu território, porção do espaço terrestre e marítimo onde ocorrem as relações de poder, a convivência entre os grupos humanos, a extração dos recursos naturais que possibilitam o desenvolvimento social e o crescimento econômico, mas, sobretudo, é a base física que justifica a existência deste ator no sistema internacional. Muitos conflitos, em diversos lugares do mundo, tiveram como motivação a intenção de ultrapassar as fronteiras e conquistar mais territórios.

Na contemporaneidade, a globalização possibilitou o avanço exponencial dos sistemas técnicos-científicos-informais, que provocaram mudanças na relação tempo-espaço, bem como na organização e limites dos territórios. Os intensos fluxos de pessoas, mercadorias e serviços (legais e ilegais) nas zonas de fronteiras ampliaram as condições de capilaridades, porosidade e permeabilidade. Diante da incapacidade dos Estados em manter-se presentes nessas áreas para controlar esses fluxos, levando a vulnerabilidade de seus territórios, soma-se as disputas e a formação de novos Estados, que demandam a demarcação de novas fronteiras, a revalorização das existentes e suas respectivas defesas, e o recrudescimento do discurso da securitização refletidos na militarização.

Para a Geografia Política e Geopolítica, a fronteira é um conceito clássico e fundamental, estudada e discutida por muitos teóricos, devido seus atributos e importância para os Estados. Suas abordagens continuam em evolução, mas passaram observar as transformações nas faixas de fronteira pela capacidade de interação e atuação dos atores não estatais e

públicos subnacionais. Para os estudos do campo das Relações Internacionais, as fronteiras também deveriam ser um objeto essencial em suas abordagens, notadamente, nas teorias clássicas que são estadocêntricas.

O objetivo desse capítulo, cuja pesquisa ainda se encontra em desenvolvimento, é identificar à luz do estado da arte da literatura relacionada às teorias clássicas e neoclássicas das Relações Internacionais, o tratamento dedicado ao conceito de fronteira.

A metodologia de pesquisa utilizada é a revisão bibliográfica, junto as obras originais e de especialistas que produziram manuais de teorias, visando a atender o objetivo da pesquisa de identificar os principais conceitos-chaves abordados pelas abordagens teóricas realista, liberal, neorrealista e neoliberal, e como essas trataram e valorizaram a fronteira na política internacional. Dentre os manuais de relações internacionais, a obra-síntese de teorias produzida por Nogueira e Messari (2005), esteve entre as mais lidas pelos interessados nos estudos de relações internacionais no Brasil durante muitos anos e, por sua qualidade, serviu como o guia de nossa pesquisa, além de outros manuais de relações internacionais que foram somados.

Este capítulo está estruturado em quatro partes e as considerações finais.

Na primeira analisamos as discussões de Morgenthau (2003), Aron (2002) e Bull (2002), considerados importantes teóricos que versam sobre a perspectiva realista na política internacional.

Na segunda parte abordamos a teoria neorrealista, que reformula alguns conceitos da teoria anterior e cria novos termos, cujo principais expoentes são Kenneth Waltz (2002). Outros teóricos dentro dessa abordagem, classificados segundo suas vertentes, foram Stephen Walt (1985) e Mearsheimer (1995).

Na terceira parte apresentamos as principais discussões da corrente teórica liberal das Relações Internacionais. Partindo de Kant e Grotius, várias vertentes buscaram defender a cooperação, a paz, o direito internacional, o livre comércio e a democracia.

Na quarta parte da pesquisa buscamos pontuar alguns teóricos da abordagem neoliberal das relações internacionais. Apresentaremos as propostas de Ernest Haas, que sucedeu a David Mitrany e Karl Deutsch, expoentes do funcionalismo, vertente que busca atribuir cientificidade e aplicação dos conceitos liberais na realidade mundial. Posteriormente, Nye e Keohane (1971), considerados precursores do neoliberalismo, ao lançar o conceito de interdependência complexa. Ademais, ao abordar conceitos como regime e cooperação nas relações internacionais, utiliza-se os estudos de Krasner (1982) e Mingst e Arreguín-Toft (2003).

Cientes da existência e importância de muitas vertentes, teóricos e suas respectivas obras na construção do arcabouço das Teorias das Relações Internacionais; nesse momento, não pretendíamos apresentar todas, visto que a pesquisa se encontra em andamento e, sim, mostrar um panorama de como a fronteira está sendo tratada por esse campo científico.

REALISMO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O realismo se configura como uma escola de pensamento dominante no campo teórico das relações internacionais e o poder é um conceito central para a discussão da política internacional. Embora exista diferentes vertentes a partir dessa abordagem, alguns pressupostos são comuns e gerais, baseados nas tradições herdadas de Tucídides, Maquiavel e Hobbes.

O Estado possui duas funções principais: conservar a paz e a ordem dentro de seu território e manter sua população segura contra os ataques provenientes do ambiente externo. Para os teóricos realistas, o Estado é considerado um ator racional, isto é, calcula de forma precisa os custos e as vantagens de sua atuação e age de maneira uniforme e semelhante quando se trata da defesa de seu interesse nacional. Assim, o Estado convive com duas realidades: a interna, com uma autoridade central, que estabelece a ordem e tem o monopólio legítimo da força; e a externa, caracterizada pela anarquia do sistema internacional.

A anarquia se configura como conceito-chave no realismo e se assemelha ao estado de natureza de Hobbes; porém, não representa um caos, mas sim, a inexistência de uma autoridade suprema e a disputa dos atores estatais para sobreviverem em um ambiente de permanente desconfiança. Portanto, a segurança para o realismo é um bem de soma zero, ou seja, a segurança de um Estado só poderá ser alcançada em detrimento da ausência de segurança de outros Estados. Logo, o sistema de autoajuda, o militarismo e a maximização de poder para garantia da segurança no sistema internacional serão premissas centrais para esta abordagem teórica (CASTRO, 2012).

Em virtude da anarquia e a necessidade de sobrevivência do Estado, este procura manter seu *status quo* através do prestígio e/ou expansão de seu poder, objetivos imediatos na política internacional. Os povos e os políticos podem buscar, com fim último, liberdade, segurança, prosperidade ou o poder em si mesmo (MORGENTHAU, 2003).

De acordo com Aron (2002), o comportamento e a condução da política dos Estados na arena internacional refletem as características daquele que está no poder, o governante, estando este constantemente em busca não somente da segurança de seu território, mas em busca de poder e glória, de modo que haja a sujeição de seus inimigos. Assim, para o realismo clássico, o desejo por mais poder está intrinsecamente ligado à natureza humana, na qual os Estados estarão sempre engajados em aumentar suas capacidades, sobretudo capacidades militares para fazer valer a sua vontade (ELMAN, 2008).

Deste modo, manter a segurança de seu território e de seus interesses diante de um sistema internacional anárquico, segundo os realistas, exigirá dos Estados a garantia de sua sobrevivência diante das ameaças deste sistema, o que ressalta outro conceito importante para os realistas: a manutenção da soberania. A ausência de segurança pode resultar em uma possível perda da soberania de um Estado, por meio da invasão de agentes externos ou até mesmo de outros Estados que anseiam mais poder e desejam expandir seu território, sendo, portanto, um fator crucial a ser considerado pelos demais atores estatais.

Portanto, a soberania pode ser perdida por dois modos: quando o Estado é posto sob domínio de outra autoridade, transferindo sua capacidade de formular e fazer cumprir as leis, ou quando o Estado perde totalmente sua soberania em virtude da perda de sua “impenetrabilidade”, ocasionada por uma invasão territorial ou o controle central adquirido por outro Estado (MORGENTHAU, 2003).

Esta invasão territorial obviamente dar-se-ia por meio da ocupação das fronteiras de um Estado, que se configura como porta de entrada para agentes externos, podendo resultar na modificação dos limites territoriais, tendo em vista que as fronteiras são construções humanas e podem ser redefinidas, situação que ocorreu em várias regiões do globo, ao longo da história.

Sobre a violação da linha que separa os territórios das unidades políticas, Aron (2002, p. 254) afirma que é um *casus belli* por excelência e prova de agressão, e a anexação de terras, próximas ou distantes, é considerada uma ambição legítima dos príncipes, a consagração da vitória militar. Ao considerar que o Estado é o “proprietário” de uma determinada área, cada parte desta, quando infringida, pode ser um ponto de litúgio entre Estados, grupos ou indivíduos. Apesar do autor supracitado reconhecer a importância desta linha, que poderia ser o limite internacional e/ou a fronteira, não dedicou esforços para explicar sua defesa que evitaria sua violação.

A violação e ocupação de territórios são mais comuns de ocorrerem em regiões de fronteiras, pois são pouco vigiadas pelas autoridades centrais. No entanto, as grandes barreiras naturais dificultam as invasões externas. Seguindo esta lógica, a inexistência de uma fronteira natural pode facilitar o conflito entre os países. Nessa visão, a geografia é considerada um fator crucial, que pode tornar vulnerável a soberania e a segurança de um Estado e, também, se torna “o mais estável dos fatores de que depende o poder de uma nação” (MORGENTHAU, 2003, p. 257). Deste modo, Morgenthau (2003) atribuiu ao espaço geográfico possível vantagem/vulnerabilidade de um Estado em relação ao seu território.

A maioria das guerras entre os Estados tem sido historicamente em razão da defesa e da conquista territorial. Nesta perspectiva, a guerra

se configura como um dos mecanismos da política para que os Estados possam atingir seus objetivos e fazer frente às agressões de outros Estados (BULL, 2002).

É a guerra e a ameaça de guerra que ajudam a determinar a sobrevivência ou eliminação de certos estados, seu crescimento ou declínio, se as suas fronteiras mudam, se seus povos têm este ou aquele governo, se os conflitos persistem ou são resolvidos e de que forma, se há um equilíbrio de poder no sistema internacional ou a preponderância de um estado (BULL, 2002, p. 2014).

Para a perspectiva realista, as ameaças são sempre externas e militares e os Estados são atores unitários racionais. Neste sentido, para os realistas, as fronteiras são tidas como linhas estratégicas para serem defendidas ou violadas militarmente e, a sobrevivência do Estado se baseia na dissuasão das fronteiras contra incursões militares de outros Estados. Logo, a visão realista das fronteiras e da segurança territorial é sempre relações interestatais e não transnacionais (ANDREAS, 2003).

Em razão desta ênfase no conflito entre Estados sobre o território é que a abordagem teórica realista se equipara aos estudos da Geografia Política e da Geopolítica, aplicados largamente nos estudos de segurança internacional. Nesta perspectiva, a visão estadocêntrica do realismo clássico só reconhece a importância das fronteiras, quando existe uma ameaça para a integridade territorial do Estado, de modo que seu foco da segurança nacional enxergará a necessidade de investir e proteger essa região geográfica, a faixa de fronteira, se existir uma possível invasão externa e vulnerabilidade à sua soberania.

Assim, a discussão sobre fronteiras para a abordagem realista está atrelada à própria discussão de Estados e dos elementos que compõem e justificam sua existência, além da ênfase no conflito entre Estados sobre o território, equiparando-se à análise da geopolítica clássica. Todavia, em virtude desta convicção em relação ao papel do Estado nas relações

internacionais, o estudo sobre as fronteiras como tema de pesquisa não tem ocorrido de forma ordinária.

A seguir, apresentamos o quadro 1 com o objetivo de sintetizar e ilustrar os conceitos-chaves e visões do realismo nas relações internacionais, optamos pelas seguintes categorias: características da natureza humana; características dos atores internacionais; características do Sistema Internacional; principais conceitos dessa abordagem; conceito fronteira.

Quadro 1 - Princípios gerais do Realismo

<i>Características da natureza humana</i>	Pessimista; egoísta; impiedosa; busca-se a satisfação dos próprios interesses e a manutenção de seu poder.
<i>Características dos atores internacionais</i>	Estados são os principais atores do sistema; racionais e detentores do monopólio legítimo da força; Demais atores são irrelevantes.
<i>Características do Sistema Internacional</i>	Anárquico; elevadas chances de guerras; Estados soberanos que se relacionam sem uma autoridade suprema.
<i>Principais conceitos desta abordagem</i>	Poder; anarquia; soberania; Estado e sua sobrevivência; interesse nacional; balança de poder.
<i>Conceito de fronteira</i>	Secundário na agenda; Importante somente se houver ameaça ao Estado, sua integridade territorial e o pleno exercício da soberania.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Aron (2002); Morgenthau (2003); Bull (2002); Andreas (2003); Nogueira; Messari (2005); Elman (2008), Castro (2012).

Destarte a síntese apresentada no quadro e para atendimento do objetivo dessa pesquisa, podemos inferir que apesar da segurança nacional e defesa do território serem temas centrais na teoria realista, que justificam o poder, a soberania e o interesse nacional do Estado, a fronteira é um conceito que só aparece nessa abordagem como um termo suporte, para

retratar quando há ameaça ao Estado, bem como de sua integridade territorial e ingerência a soberania.

NEORREALISMO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O neorealismo ou realismo estrutural é uma teoria de política internacional descrita inicialmente por Kenneth Waltz. Considerada uma abordagem contemporânea das relações internacionais, esta teoria exclui e reformula alguns conceitos que são centrais para o pensamento clássico do realismo, abordando a importância e a necessidade de teorias sistêmicas a respeito da política internacional, em detrimento das teorias reducionistas, ou seja, aquelas que analisam o comportamento das partes (WALTZ, 2002).

Para Waltz (2002), o neorealismo aponta a necessidade de olhar o sistema por completo, ao invés das partes atuantes e, nesse sentido, elimina a discussão a respeito dos líderes políticos, instituições econômicas e sociais e as incumbências dos Estados em termos ideológicos, bem como suas relações, econômicas, políticas, culturais e militares. Para Waltz (2002), a omissão destas características se faz importante para discutir as variáveis ao nível das unidades e do sistema. Enquanto o realismo clássico foca na interação entre os Estados, o neorealismo preocupa-se em analisar a posição ocupada pelas unidades no sistema internacional, como estão organizadas e posicionadas.

A estrutura discutida por Waltz refere-se às condições que intimidam os resultados da política internacional e que define a disposição e o ordenamento das partes de um sistema. Deste modo, a estrutura do sistema está dividida em três pilares: o princípio ordenador, o caráter das unidades e a distribuição das capacidades. O primeiro pilar refere-se à anarquia do sistema internacional que não possui uma hierarquia; o segundo pilar diz respeito aos Estados, as unidades do sistema político internacional, que não se diferem em termos de funções; e o último pilar trata do atributo da estrutura, onde a distribuição das capacidades é o que definirá a posição ocupada por cada Estado (WALTZ, 2002).

Para esta abordagem, as relações entre os Estados se dá pelo estado de guerra pois, sem previsões, os Estados podem optar pelo uso da força em diferentes contextos, visto que a anarquia do sistema faz com que os Estados se preocupem em assegurar sua sobrevivência enquanto ator nas relações internacionais e busquem objetivos variados, desde o desejo de conquista, de fusão com outros Estados ou de paz. Deste modo, os Estados podem optar por estarem preparados para fazer frente à agressão de outro Estado ou optar por conviver com vizinhos superiores em aparatos militares (WALTZ, 2002). Seguindo esta lógica e partindo do pressuposto de que a invasão se dá, normalmente, através das fronteiras, o neorrealismo deveria apontar a necessidade de constante vigilância nesta parte do território, considerando-a como uma variável importante do sistema.

A vertente conhecida como realismo estrutural defensivo aponta que o sistema internacional é anárquico, e os Estados fazem uso de vários meios para aumentar sua segurança, ao mesmo tempo que diminuem a segurança de outros Estados. Este dilema de segurança faz com que os Estados se preocupem com as intenções futuras e o poder relativos dos demais Estados (TALIAFERRO, 2000).

No realismo estrutural defensivo, os Estados possuem um comportamento baseado em escolhas racionais e sua racionalidade esta combinada com a balança de ofensa-defesa, na qual viabiliza a defesa e sustentam que os Estados devem manter o *status quo* (ELMAN, 2008, p. 21). Neste sentido, a configuração das fronteiras dos Estados deve ser mantida além da implantação de políticas de defesa e aumento das capacidades militares para assegurar o território de domínio.

Seguindo a lógica de manutenção do *status quo*, o balanceamento ou a formação de alianças será primordial para evitar as concentrações de poder e os desejos expansionistas de líderes de Estados que acreditam erroneamente que a agressão é o único meio de garantir sua segurança, em meio a anarquia do sistema (TALIAFERRO, 2000, p. 129).

Desta forma, Stephen Walt (1985) criou o termo “balança de ameaças” para explicar que os Estados buscarão formar alianças para fazerem frente as ameaças das quais nem todas estarão fundadas no poder

de um Estado oponente, mas sim, em suas intenções ou ambições, concedendo, ainda, respostas para os Estados que optam pela acomodação de interesses (*bandwagon*).

Ao considerar a existência de Estados altamente capacitados em termos militares, Walt (1985, p. 11) cita a possibilidade de formação de “esferas de influência” quando por exemplo os Estados que fazem fronteira com aqueles que possuem grandes capacidades ofensivas (e que estão distantes de seus aliados potenciais) podem ser forçados a acomodar seus interesses porque equilibrar alianças é simplesmente inviável.

Tanto o balanceamento quanto o *bandwagoning* tem como objetivo alcançar maior segurança no sistema internacional e são vistos em resposta às ameaças existentes. Assim, os Estados julgam as ameaças de outros Estados a partir de seus poderes relativos e de fatores tais como o poder agregado, sua proximidade geográfica, sua capacidade ofensiva e suas intenções ofensivas (WALT, 1985, p. 09).

Seguindo esta lógica e aplicando-a para a discussão sobre fronteiras, constata-se que os Estados, para manter a segurança de seus limites territoriais, optarão sempre por uma política defensiva frente a outros Estados, principalmente, aqueles tidos como ameaçadores de sua existência. O Estado, neste caso, fará uso do balanceamento como parte de sua estratégia de defesa para lidar com a acumulação de poder e, portanto, manter o *status quo* de suas fronteiras.

Além disso, considerando que os Estados dividem fronteiras com vários vizinhos, podem procurar reduzir a incerteza da ameaça optando pela decisão de se armar, aumentar seu comportamento cooperativo por meio da formação de alianças ou indo à guerra, como muitos desta abordagem sugerem (STARR; MOST, 1976).

Nessa mesma linha de pensamento, o realismo estrutural ofensivo sob a figura de John Mearsheimer, enxerga o Estado como principal ator das relações internacionais que busca em primeiro lugar sua sobrevivência e maximização da segurança em um sistema anárquico. Os Estados desejam obter o máximo de poder possível porque é de sua natureza e, se as circunstâncias estiverem certas, ele pode se tornar um ator hegemônico no sistema internacional. Este argumento não expõe que a conquista ou a

dominação seja boa, mas que os Estados podem de forma racional buscar a hegemonia regional, pelo fato de que a melhor maneira de assegurar sua sobrevivência é tendo um poder irresistível (SNYDER, 2002).

Em virtude da anarquia, os Estados mais poderosos possuem capacidades militares ofensivas e podem se destruir, além de nunca ter certezas sobre as intenções de algum Estado no sistema internacional. A competição política entre os Estados pode levar a um estado de guerra entre eles e a guerra pode leva-los à destruição. Portanto, quanto maior a vantagem militar de um Estado sobre outros, mais segura suas fronteiras estarão; embora possa optar pela guerra, se as circunstâncias forem corretas e a vitória parecer provável quando a ameaça de agressão for evidente (MEARSHEIMER, 1995).

Para o realismo ofensivo de Mearsheimer, os Estados não estão sempre na ofensiva, ocasionalmente eles precisam deter ou conter quem procura obter ganhos às suas custas. Assim, os Estados podem escolher entre duas estratégias: balanceamento ou *buck-passing*. A primeira estratégia de balanceamento refere-se à ação para preservar a distribuição de poder no sistema, enquanto que a segunda estratégia se trata em não tomar nenhuma ação com a intenção de mudar o peso da resistência para um aliado ou algum outro Estado (SNYDER, 2002).

Deste modo, quando se trata de um contexto de guerra, as variáveis geográficas serão consideradas se o Estado agressor e o Estado ameaçador compartilharem a mesma fronteira ou se eles forem separados por mares ou oceanos. Quando ambos Estados são contíguos em terra, o balanceamento ou o equilíbrio será favorecido, pois a invasão territorial será muito provável de ocorrer por parte do Estado inimigo. Por outro lado, quando os Estados são separados por mares e oceanos, o *buck-passing* será frequente, pois existe a chance do defensor imediato se defender sem precisar de ajuda (SNYDER, 2002).

Diante deste exposto percebe-se, portanto, a vulnerabilidade geográfica de Estados que compartilham fronteiras terrestres, enquanto as nações isoladas são menos prováveis de se envolver em conflitos violentos do que aqueles com um grande número de fronteiras contíguas (STARR; MOST, 1976).

Assim, percebe-se a forte ligação entre fronteiras e a eclosão de guerras e, segundo os realistas ofensivos, o uso de forças militares como meio da gestão da incerteza será crucial, pois os Estados nunca sabem as intenções dos demais Estados e a força poderá ser utilizada para garantir sua sobrevivência e integridade territorial.

LIBERALISMO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O liberalismo, teoria das relações internacionais muitas vezes associada aos termos idealismo e/ou wilsonianismo, teve suas origens nas ideias dos pensadores Hugo Grotius, Immanuel Kant, Adam Smith, Montesquieu, entre outros iluministas e liberais políticos e econômicos. No decorrer do tempo, os princípios liberais foram aplicados em diferentes contextos da política internacional. Nos anos finais da 1ª Guerra Mundial, o presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, baseado na premissa liberal, propôs os Quatorze Pontos que deu origem ao Tratado de Versalhes e a criação da Liga das Nações, instituindo os princípios para evitar uma nova guerra, por meio da segurança coletiva, os preceitos de cooperação entre os Estados, a liberalização de comércio e mares, a evacuação das tropas alemãs dos territórios invadidos, o restabelecimento das fronteiras e os direitos de independência de alguns povos.

Para os liberais, a natureza humana é boa, e a liberdade e expansão dos direitos são mais propícios nos lugares que adotaram a democracia e o capitalismo. Os pressupostos liberais baseiam-se nas liberdades individuais, a garantia de direitos e a não intervenção de um Estado ou mesmo de um indivíduo na liberdade do outro. Segundo Haar (2009), a não violação destes direitos produziria um resultado social positivo, possibilitando um sistema internacional mais harmonioso e cooperativo. No entanto, os liberais reconhecem a inevitabilidade do mau comportamento e das agressões, por isso, sugerem a reforma institucional ou ação coletiva.

O liberalismo advoga pela relevância do Estado nas relações internacionais, todavia, enxerga outros atores que também podem

influenciar no curso da política internacional. O Estado é percebido como um mal necessário, mas também como uma possível ameaça, pois, ao mesmo tempo que este ator é responsável pela segurança dos indivíduos, protegendo-os de agressões externas, o mesmo pode vir a ameaçar as liberdades individuais a partir de motivações tirânicas, como mostra a história. No plano externo, o Estado visando mais poder, pode vir a promover guerras e, conseqüentemente, minar a paz (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Os pensadores desta abordagem teórica afirmam que o conflito entre as nações desfavorece as trocas comerciais e os impedem de alcançar a paz, conforme apontado por Kant (2008) “[...] o espírito comercial não pode coexistir com a guerra”. O liberalismo não constrói seus pressupostos no fim da soberania dos Estados, pois isto resultaria na eclosão de guerras, mas sim, na liberdade econômica de todos os cidadãos (NAVARI, 2008). Nesse sentido, a segurança do Estado, do povo e do território estará garantida quando existir o entrelaçamento entre as liberdades individuais e as relações comerciais.

Outra visão liberal a respeito da probabilidade de transformação do sistema internacional para se evitar a guerra entre os Estados, está na relação entre o sistema democrático e a paz. Quanto maior o número de Estados que são governados de forma democrática, maiores as chances de relações pacíficas, em virtude do estado de direito e de suas instituições. Portanto, em caso de conflito, motivado por invasões em suas fronteiras, os governos democráticos resolveriam suas pendências em concordância com o Direito Internacional. Na visão de Kant, a ideia de não intervenção e a observância das leis internacionais são pontos importantes do liberalismo de orientação democrática-republicana, pois o modelo republicano associado à separação dos poderes que tornam um Estado bem preparado para enfrentar as ameaças externas (DOYLE, 1983).

Assim, a observância das leis e do Direito Internacional no que diz respeito à soberania do Estado sobre seu território, bem como a integridade de suas fronteiras, são cruciais para manter a paz e evitar a guerra entre si; embora o argumento liberal afirme que os Estados que são republicanos confiam uns nos outros e supõem solucionar conflitos por meio do diálogo e de negociações (NAVARI, 2008, p. 37).

Ao discutir a anarquia do sistema internacional, os liberais irão discordar da visão realista, ao afirmar que se trata não de um espaço marcado pela ameaça constante, mas sim das possibilidades de cooperação entre os Estados.

A abordagem liberal clássica, que também é influenciada pelo jurista holandês Hugo Grotius, notadamente por sua obra *O Direito da Guerra e da Paz*, defende a ideia de sociedade internacional, porque os Estados estão vinculados por regras acordadas entre si. Hedley Bull, um dos grandes expoentes da Escola Inglesa, tradição ora classificada como liberal ora como realista, discute o conceito de sociedade internacional. Ambos afirmam que os Estados aspiram viver em sociedade aceitando regras mínimas com fundamento na natureza social e racional dos homens. Neste caso, Bull faz uma diferenciação entre sistema internacional e sociedade internacional:

Há sistema internacional (sistema de Estados) ou se constitui “quando dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo”. Por outro lado, há sociedade internacional (sociedade de Estados) “quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns” (BULL, 2002, p. 15).

Portanto, a partir das relações entre os Estados e o estabelecimento de regras mínimas para convivência, que originam o Direito Internacional, o cumprimento de tratados e dessas regras constituem-se as bases da sociedade internacional. Para Grotius, existem causas legítimas para a

guerra, como a recuperação do que é devido por outro Estado e a penalidade do Estado insultador tem relação com a observância e o descumprimento dos tratados firmados entre os mesmos. Neste sentido, pode-se entender por exemplo, que a tomada de território ou a invasão por meio das fronteiras de um Estado é entendida como um desrespeito ao princípio da soberania e, portanto, deverá ser solucionado por meio das leis que regem as relações entre os Estados na sociedade internacional.

Becker (2012) aponta a possibilidade de guerra mista, outro termo apresentado por Grotius, quando existe um conflito entre Estado e indivíduo, e não somente entre Estados. Deste modo, se em um determinado território houver um conflito envolvendo Estado e indivíduo, mas que não são abertamente internacionais, este litígio poderá extravasar as fronteiras do Estado no qual se desenrola em razão dos interesses políticos e das alianças deste Estado.

O liberalismo embora não discuta as fronteiras como um de seus conceitos teóricos principais, ainda possui uma visão estadocêntrica das relações internacionais, mesmo considerando a existência de outros atores importantes. Assim, se as fronteiras representam o limite da soberania nacional de um Estado, que foram conquistadas ou adquiridas, mas estão compactuadas em Tratados celebrados entre Estados ou povos; na perspectiva liberal, a delimitação das fronteiras e seu respeito encontra respaldo no Direito Internacional, pois são as normas criadas para reger a sociedade de Estados que dividem as faixas de fronteiras.

Para a abordagem liberal, as fronteiras seria uma região que possibilita as trocas comerciais e culturais entre os diferentes povos que ali habitam. O respeito aos tratados internacionais que delimitou os limites internacionais e as faixas de fronteira será imprescindível para manter as boas relações e a cooperação entre os Estados e seus indivíduos, evitando-se, assim, possíveis conflitos neste território.

Logo, as fronteiras para os liberais teriam visibilidade positiva, pois, mesmo com o condicionante jurídico, esses espaços possibilitam o contato entre os povos com interesses comerciais semelhantes, o que, por conseguinte, proporcionaria um ambiente mais cooperativo entre os Estados. Ademais, com a observância do Direito Internacional, os Estados

que compartilham faixas de fronteiras devem respeitar as estruturas já delimitadas, sem infringir os interesses e a soberania do outro, partindo do princípio da não intervenção, defendido por Kant.

A seguir, apresentamos o quadro 2, com o objetivo de sintetizar e ilustrar os conceitos-chaves e visões que fundamentam o liberalismo no âmbito do campo de estudos das Relações Internacionais. Conforme as categorias escolhidas, podemos inferir que os liberais adotam o conceito de fronteira quando alegam a importância da institucionalização de Tratados, a exemplo daqueles que delimitam os limites internacionais dos países, e seu devido respeito evitaria o conflito. Também empregam o termo fronteira quando defendem a liberalização de comércio pelas vias terrestres e marítimas.

Quadro 2 - Princípios gerais do liberalismo

<i>Características da natureza humana</i>	Naturalmente boa, pacífica e cooperativa.
<i>Características dos atores internacionais</i>	Estados são os principais atores do sistema, porém, outros atores são relevantes.
<i>Características do Sistema Internacional</i>	Anárquico; Importância da cooperação; Guerra é ruim; Existência de leis e princípios; Priorizar a liberdade e a igualdade jurídica.
<i>Principais conceitos desta abordagem</i>	Liberdades individuais; Democracia; Paz; Não-intervenção; Direito Internacional; Organizações Multilaterais.
<i>Conceito de fronteira</i>	Secundário na agenda; A não observância das leis internacionais pode levar ao conflito; Pode beneficiar o comércio por meio da cooperação.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Bull (2002); Doyle (1983); Haar (2009); Kant (2008); Navari (2008); Nogueira; Messari (2005); Nye; Keohane (1971).

NEOLIBERALISMO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Existem diversas escolas de pensamento que analisam as relações internacionais, e dependendo do objeto em foco, apresentam proposições, críticas e reflexões a partir de questões políticas, ideológicas, teóricas, metodológicas e meta-teóricas diferentes, que não consubstanciam unicidade teórica e conceitual.

Essa diversidade de escolas de pensamento também acontece nas abordagens liberais, por isso, não se pode afirmar que exista uma única escola de pensamento liberal de relações internacionais. Os liberais clássicos sofreram muitas críticas, ao ponto de serem chamados de utópicos, porque seus pressupostos não explicam a realidade da política internacional. O primeiro debate teórico acontece entre os teóricos liberais e realistas.

A partir da década de 1950, os behavioristas com o objetivo de tornar a ciência política mais científica, passam a utilizar os dados quantitativos, porém afastaram-se da realidade concreta das relações internacionais. Esta vertente foi a tentativa de resgatar a perspectiva liberal aplicada ao método de observação científica, para mostrar os elementos que reforçam a possibilidade de cooperação (e não o conflito).

Nos anos de 1960, a celebração do Tratado de Roma e a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1952) e a Comunidade Económica Europeia (1957), instigou parte da comunidade acadêmica pelo regionalismo e pelas organizações regionais. Uma das abordagens teóricas criada nessa época foi o funcionalismo, que tinha o objetivo de estudar o funcionamento das organizações internacionais e analisar como as agências criadas com finalidades específicas (funções), poderiam conduzir, gradativamente, ao aprofundamento da cooperação entre os Estados. O aumento da confiança mútua, associada com a capacidade técnica de funcionários das organizações e dos representantes dos Estados nacionais, em propor soluções técnicas que os Estados sozinhos não conseguiriam resolver, justificaria o compartilhamento da soberania para uma estrutura supranacional. Para os funcionalistas, as estratégias de cooperação e integração que possibilitassem maior eficiência, crescimento

e bem-estar, geraria a ampliação gradual de políticas públicas em âmbito internacional, chamada de *spill over effect*, ou efeito de transbordamento. Os principais expoentes dessa corrente foram David Mitrany e Karl Deutsch (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

No entanto, críticas ao otimismo do funcionalismo e problemas na integração europeia nos anos de 1960, instigaram para que Ernest Haas propusesse a dimensão política na integração, visando a compreender como os grupos de interesse, partidos, burocratas, dentre outros atores, conseguem pressionar e convencer as elites nacionais a transferirem partes da soberania para a instância supranacional. Para Haas, o *spill-over* depende de como os centros decisórios, inclusive os governos nacionais, são convencidos e reconhecem que os benefícios advindos da integração/cooperação justificariam seu aprofundamento. Esta nova perspectiva deu origem ao neofuncionalismo.

A vertente neoliberal institucionalista, também chamada de neoinstitucionalista, entende que os Estados são os principais atores, o sistema internacional é anárquico e descentralizado, por isso, a comunicação e a cooperação entre os Estados depende da construção de instituições, que refletem o grau de interesse em comum e de como os Estados percebem os ganhos ao cooperarem. Robert Keohane, em seu livro “*International institutions and state power*” (1989), define as instituições como regras (formais e informais) que prescrevem o comportamento, constroem as atividades e definem as expectativas (SARFATI, 2005)

Com as mudanças ocorridas durante a Guerra Fria, os temas econômicos e a interdependência entre temas e atores voltaram a ganhar visibilidade. Robert Keohane e Joseph Nye publicaram dois trabalhos (1971 e 1977), nos quais defendem que os processos transnacionais estavam mudando o sistema internacional. Os Estados não são os únicos atores atuantes no sistema internacional e o surgimento de novos atores gerou nova dinâmica que afetou os eventos internacionais, tornando-os concorrentes do Estado-nação. Ademais, as capacidades destes novos atores de atuarem na arena internacional podem ser atribuídas ao fato de que os indivíduos se identificam e se interessam por corporações diferentes do Estado (NYE; KEOHANE, 1971).

Por outro lado, a existência de novos atores não implica na afirmação de que os Estados podem vir a perder a soberania sobre seu território pois, a soberania é um elemento que implica no seu reconhecimento internacional e garante acesso a organizações internacionais até mesmo para Estados menores. O que fica claro é que as mudanças econômicas e tecnológicas influenciadas pelo processo da globalização tornaram muito difícil, ou mesmo impossível para os Estados controlarem movimentos através de suas fronteiras (KRASNER, 2001).

Apesar dos Estados não serem mais capazes de controlar tudo o que perpassa em suas fronteiras nacionais, para os neoliberais, a segurança ainda será essencial e as instituições podem ajudá-los neste processo. Neste caso, as instituições promovem uma maior interação e cooperação entre os Estados em um conjunto de questões internacionais, o que inclui direitos humanos, meio ambiente, imigração, economia e outros temas que transcendem as fronteiras dos Estados (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2003).

A cooperação entre os Estados pode ser facilitada por meio do estabelecimento de regimes internacionais, mesmo considerando a anarquia do sistema internacional. Nesse sentido, Krasner (1982) propõe que os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimento de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Portanto, na visão do autor, os regimes não são tidos como fim em si mesmos, mas afetam os comportamentos dos Estados e os resultados nos ambientes domésticos e internacional.

A interdependência complexa e a teoria dos regimes internacionais impulsionaram a abordagem neoliberal das relações internacionais e levou a intenso debate teórico nos anos de 1980 e 1990. As questões envolvendo segurança e poder tornaram-se preocupações menores no pós-Guerra Fria, e os Estados buscavam o crescimento econômico, a segurança social e a melhor qualidade de vida dos indivíduos, como mecanismos para mitigação de problemas relacionados à segurança doméstica (MARIANO, 1995).

No que tange a realidade de muitas fronteiras em várias regiões do globo, percebe-se que nesta região geográfica existe uma realidade diferente, marcada pelos altos fluxos dos lícitos e ilícitos que não são feitos pelos atores estatais, mas cabe aos Estados fiscalizar, controlar e/ou conter esses fluxos. Um dos grandes desafios dos Estados na contemporaneidade é encontrar um equilíbrio entre facilitar o volume crescente de fronteiras legais e fazer leis contra atores clandestinos transnacionais, ou seja, atores não estatais que operam através das fronteiras nacionais e violam as leis (ANDREAS, 2003).

Nesse sentido, existiria a possibilidade dos Estados institucionalizarem processos cooperativos e padronizar comportamentos nas diversas temáticas que acontecem nas faixas de fronteira, sem ameaçar suas respectivas soberanias e, sim, promover soluções conjuntas com o compartilhamento da soberania e construir relações harmônicas na vizinhança.

Desta forma, poderia haver maior visibilidade às faixas de fronteira, pois a cooperação transfronteiriça executada em conjunto com órgãos governamentais e não governamentais (indivíduos ou organizações) pode ser uma oportunidade para os Estados diminuir o grau de incertezas entre si, amenizar a insegurança e promover o benefício comercial e o desenvolvimento econômico dos países a partir das fronteiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos levantamentos apresentados, pode-se perceber que as fronteiras foram pouco analisadas pelas teorias clássicas e neoclássicas das Relações Internacionais. Quando as fronteiras são discutidas, parte-se da lógica do Estado e dos possíveis impactos aos elementos morfológicos que o constituem (território, povo, governo e soberania) e à sua economia.

Para a perspectiva teórica realista, as relações são interestatais e a fronteira deve ser defendida e/ou invadida para aumentar e/ou manter seu *status quo*. A ênfase na segurança nacional, na integridade territorial, na

soberania e na sobrevivência do Estado, e a legitimidade do conflito entre Estados para garantir esses poderes, aproxima essa abordagem das análises da Geografia Política e Geopolítica clássicas, comumente encontrados nos estudos de segurança internacional. Deste modo, a visão estadocêntrica do realismo só reconhece a importância das fronteiras quando existir a ameaça que coloque em xeque os elementos morfológicos do Estado. Porém, desconsidera a existência de outros atores (não estatais e públicos subnacionais), que também estão presentes nas faixas de fronteira.

A perspectiva neorrealista segue com alguns princípios comuns do realismo clássico, todavia, parte de uma análise da estrutura do sistema que intimida as ações dos Estados e podem levá-los à guerra. O conceito de autoajuda descrito pelos neorrealistas é um fator relativo na formação de alianças, porque nenhum Estado pode depender do outro para proteger seu território e suas fronteiras. Esta abordagem teórica, portanto, tem uma visão semelhante ao realismo clássico ao frisar os aspectos militares, de segurança e sobrevivência dos Estados e suas fronteiras.

Seguindo os argumentos de Waltz (2002) e da abordagem neorrealista, aplicados à discussão sobre fronteiras, presume-se que os Estados rodeados por outros vizinhos estão sempre sob perigo de ataque, não somente pelas forças militares do outro, mas pela própria existência de populações que convivem em regiões de fronteira e tal convívio poderia resultar em conflitos. Todavia, as forças internas para garantir a segurança farão frente às possíveis ameaças externas. Os Estados podem decidir por cooperarem em diversas áreas, porém, quando se trata de um aspecto sensível, como segurança e defesa, a cooperação poderá ser muito mais difícil.

Os liberais se mostram mais flexíveis e discutem a importância das regras jurídicas, dos Tratados e das instituições, necessárias para compor a sociedade internacional, defendendo as vantagens do comércio e a cooperação entre os Estados, para evitar a guerra. No que tange as faixas de fronteira, onde acontecem intensos fluxos de mercadorias e pessoas, estes elementos podem ser benéficos ao comércio, ao desenvolvimento dos Estados e promoção da paz na vizinhança. Para tanto, as fronteiras teriam visibilidade positiva, a depender do

cumprimento das regras estabelecidas nos Tratados Internacionais, caso contrário, seriam infringidos os princípios de respeito da soberania e não intervenção.

Já a abordagem neoliberal atribui importância a interdependência entre os atores e aos diversos temas e, para tanto, o estabelecimento dos regimes possibilita aos Estados institucionalizarem os processos cooperativos e padronizar os comportamentos nas diversas temáticas. Nesse sentido, a cooperação e a interdependência entre os Estados poderiam criar ambiente propício para a intensificar as relações econômicas e os contatos nas faixas de fronteiras, através da criação de blocos de integração regional, como a União Europeia.

A perspectiva neoliberal das Relações Internacionais estaria mais apropriada para analisar a realidade das fronteiras, porque reconhece a interdependência entre os diversos atores do sistema e das variáveis temáticas para além das questões de segurança e comerciais, considerando os aspectos políticos, sociais e ambientais.

No entanto, dentre as abordagens teóricas analisadas, não encontramos análises que tratassem das interações entre os atores estatais e não estatais que coexistem nas faixas de fronteiras, sejam estes de origem local-nacional, transnacional ou internacional, conforme suas respectivas capacidades políticas, econômicas e técnicas de transformação dessa parte do território, que é estratégica para a sobrevivência das sociedades e dos Estados.

Até esse momento da pesquisa, concluímos que os estudos no campo das Relações Internacionais poderiam ter dedicado mais atenção às fronteiras, dada sua importância estratégica para os Estados e atores que vivem nessa região, seja para tratar das questões relacionadas à segurança e defesa, mas também em relação ao/comércio, migrações, interações socioculturais, uso das águas/terras em bacias hidrográficas internacionais, dentre outros. Caberá aos estudiosos de relações internacionais interessados nas fronteiras, a continuação dessa empreitada.

REFERÊNCIAS

ANDREAS, P. “Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-First Century”. **International Security**, vol. 28, n. 2, 2003.

ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora da UNB, 2002.

BALDWIN, D. A. “Neoliberalism, Neorealism and World Politics”. *In*: BALDWIN, D. A. (ed.). **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**. New York: Columbia University Press, 1993.

BECKER, E. “Críticas de Rousseau ao *Jus ad bellum and Jus in bello* de Hugo Grotius”. **Trans/Form/Ação**, vol. 38, 2015.

BULL, H. **Sociedade Anárquica**. Brasília: FUNAG, 2002.

CASTRO, T. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

DOYLE, M. W. “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs”. **Philosophy and Public Affairs**, vol. 12, n. 3, 1983.

ELMAN, C. “Realism”. *In*: WILLIAMS, P. D. (ed.). **Security Studies: An Introduction**. London: Routledge, 2008.

HAAR, E. V. “Classical Liberalism and International Relations”. **Policy Magazine**, vol. 25, n. 1, 2009.

KANT, I. **A Paz Perpétua: um projecto filosófico (1795)**. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.

KRASNER, S. D. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables International Organization”. **International Organization**, vol. 36, n. 2, 1982.

MARIANO, K. L. P. “O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional”. **Cadernos CEDEC**, n. 50, 1995.

MEARSHEIMER, J. J. “The False Promise of International Institutions”. **International Security**, vol. 19, n. 3, 1995.

MINGST, K. A.; ARREGUÍN-TOFT, I. M. **Essentials of International Relations**. New York: W.W. Norton & Company, 2003.

MORGENTHAU, H. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora da UNB, 2003.

NAVARI, C. “Liberalism”. *In*: WILLIAMS, P. D. (ed.). **Security Studies: An Introduction**. London: Routledge, 2008.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE, J. S.; KEOHANE, R. O. “Transnational Relations and World Politics: An Introduction”. **International Organization**, vol. 25, n. 3, 1971.

SARFATI, G. **Teorias de Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

STARR, H.; MOST, B. A. “The Substance and Study of Borders in International Relations Research”. **International Studies Quarterly**, vol. 20, n. 4, 1976.

SNYDER, G. H. “Mearsheimer’s World Offensive Realism and the Struggle for Security”. **International Security**, vol. 27, n. 1, 2002.

TATIAFERRO, J. W. “Security Seeking under Anarchy”. **International Security**, vol. 25, n. 3, 2000.

WALT, S. M. “Alliance Formation and the Balance of World Power”. **International Security**, vol. 9, n. 4, 1985.

WALTZ, K. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Editora Gradiva, 2002.

CAPÍTULO 3

*Poder e cooperação internacional
nos estudos de Geopolítica*

PODER E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NOS ESTUDOS DE GEOPOLÍTICA

André Santos da Rocha

Nos últimos anos o mundo experimentou mudanças técnicas, econômicas e políticas que reconfiguraram a compreensão e a forma de exercício do poder no mundo. Outrora, o poder que é autocentrado na figura do Estado, e hoje, ganha a expressão de outros atores sintagmáticos na forma do seu exercício, ampliando o leque de ações para além do aparato bélico, inserindo ações “brandas” (*soft power*) como acordos, respeitabilidades de regimentos, associativismos, dinâmicas de cooperação entre outras. Ou mesmo, incorporando outras formas “duras” (*hard power*) marcados, por exemplo, pela imposição de restrições econômicas.

Outrossim, a atual conjuntura que é marcado pelo que Milton Santos (2002) chama de período técnico-científico-informacional, colabora em sua materialidade para ampliar a capilaridade do poder. Isso reflete numa posição onde Estados, que habitualmente não estariam nas lógicas de centralidade de poder Regional-Mundial; e na valorização grupos não estatais (grupos econômicos, organizações sociais, redes de trabalhadores, etc), que fazem usos de novas tecnologias da informação, de recursos científicos desenvolvidos para se organizarem em torno de sua “geopolíticas próprias”. Muitas delas materializadas, em exercícios mais brandos do poder, como o da cooperação, ou mesmo reafirma estratégias de projeção econômica através dela. Mas, de que geopolítica estamos falando? Como interpretar esse exercício de poder entorno da cooperação? Como esse debate pode contribuir para a interface dos estudos em Geografia e Relações internacionais?

Na tentativa de responder esses questionamentos, o presente texto tem como objetivo apresentar algumas considerações sobre a categoria de poder que pode subsidiar os estudos que se colocam na interface das

pesquisas em geografia e relações internacionais tomando os pressupostos contemporâneos para pensar a dinâmica da Cooperação.

Tomaremos como escopo metodológico apresentar a revisão bibliográfica sobre pressupostos que regeram a interpretação de poder. Para sistematização da compreensão, com a finalidade de apresentar questões de cunho teórico-metodológico para a Geografia e Relações Internacionais daremos ênfase na releitura de autores do campo científico, com destaque para a leitura Claude Raffestin, para pensar um comparativo teórico-metodológico com alguns apontamentos de outros autores e de suas concepções sobre o poder e seu exercício.

Em conjunto apresentaremos estudos de caso, baseados nas pesquisas em curso no Laboratório de Geografia Econômica e Política (LAGEP/UFRRJ) sobre estratégias da territorialização e projeção hegemônica do Brasil e da China e suas instituições e empresas em torno da dinâmica da cooperação, onde é possível pensar a pertinência dos estudos sobre o poder, suas ambivalências e questões para a reordenação do poder mundial. Os dados e informações foram obtidos em pesquisa exploratória em sites e documentos oficiais de ministérios e instituições destes países.

Assim, para melhor exposição do texto, o subdividiremos em três partes.

A primeira, parte “A Compreensão de poder como categoria operativa”, apresentaremos as principais referências bibliográficas que situam a noção de poder, buscamos apresentar proposições que indiquem o poder como uma categoria operativa, tomando em especial as indicações de Claude Raffestin.

Na segunda seção, “O poder e os estudos geopolíticos”, apresentamos como a concepção de poder perpassa aos estudos de geopolítica, em especial diferenciando na abordagem da geopolítica clássica e da geopolítica crítica, destacaremos que as formas interpretativas sobre o poder permitem ampliar o escopo de análise nos estudos da interface entre geografia e relações internacionais.

Por fim, na terceira parte “Grafiias do poder e seus desdobramentos analíticos na cooperação internacional”, faremos um balaço da exposição, bem como alguns apontamentos acerca das perspectivas de estudos que se desdobram na interpretação sobre cooperação, percebendo como uma forma de “exercício de poder com os outros”. Destacaremos alguns exemplos das grafiias de poder da cooperação a partir de estudos de casos que podem exemplificar uma geopolítica própria através da materialização da cooperação do Brasil e da China para a África.

A COMPREENSÃO DE PODER COMO CATEGORIA OPERATIVA

O poder é um termo amplamente usado e, também, é “supreendentemente impreciso e difícil de medir” (NYE, 2012, p. 23). Há inúmeras definições postas, todavia o que há em comum entre tantas tentativas de conceituá-lo, é que ao usar o termo “poder” remetemos a capacidade de um ator de conseguir o que se quer (ALLEN, 2003; FIORI, 2014; FOUCAULT, 2008). Podemos concordar com Claude Raffestin (1993, p.53), ao referenciar Michel Foucault, quando apresenta que um caminho para entender o poder está em vislumbrar o seu exercício. “Uma vez que o poder não se adquire, ele é exercido a partir de inumeráveis pontos”. Bem, se entendemos que o poder é exercido, temos ao menos duas questões básicas entorno deste. A primeira é: quem o exerce? A segunda é: de que forma se exerce?

Os dois questionamentos indicam caminhos metodológicos primordiais. Pois o primeiro aponta para necessidade de pensar atores sintagmáticos, ou seja, aqueles que pode fazer usos de ações ou decisões, que em maior ou menor grau apresentam-se “empoderados”. O segundo questionamento indica o “como”, isso refere-se a maneira, trata-se dos métodos e recursos que esse ator faz uso para desenvolver e demonstrar o seu poder. Porém, o desenvolvimento destas duas respostas estará em entendermos as concepções epistêmicas e contextuais que influenciam os estudos sobre o poder.

Segundo Claude Raffestin é necessário identificar que o poder, enquanto um termo possui ambiguidades. Uma vez que sua grafia com *P* (maiúsculo) e com *p* (minúsculo) indica pistas para pensar atores e formas de ação. Segunda ele o “Poder com a letra maiúscula postula, como dados iniciais a soberania do Estado, a forma da lei ou da unidade global de uma dominação” (RAFFESTIN, 1993, p. 51). Essa relação interpretativa vincula a percepção de poder fortemente ligado a figura do Estado-Nação, uma vez que é “visível, maciço e identificável” pois se articula por intermédio de aparelhos complexos que “encerram o território, controlam a população e dominam recursos” (RAFFESTIN, 1993, p. 52). Por sua vez, o poder com a grafia minúscula é mais “perigoso”, pois trata-se não apenas de um ator, mas de uma relação. Ele não se caracteriza apenas no Estado, ele está contido nele e não restrito a ele. Para o Autor ele “está presente em cada relação, na curva de cada ação, insidioso, ele se infiltra em todas as fissuras sociais...”. Trata-se de pensar poderes de poderes. Estamos falando em um inumerável número de atores, não tão visíveis, que atuam na orquestração do poder, e que podem se tornar um Poder (com letra minúscula).

Assim, ator (quem) e exercício (como) se complexificação ainda mais, pois não podemos restringir a figura do Estado-Nação a condição de único ator a ser considerado nos estudos que envolve a Geografia política e Geopolítica e suas interfaces. Diante de uma multivariabilidade epistêmica, devemos pensar proposições sobre o poder, que não buscam defini-lo, mas permite refletir algumas maneiras de identificá-lo.

Sobre isso, em Claude Raffestin (1993, p. 54-55) com as leituras de Foucault, poderíamos pensar algumas proposições sobre o poder, que permitem visualizar o poder contido como relação, e não apenas como uma “coisa” que pode ser tomada. Isso propaga possibilidades analíticas. Assim podemos considerar as seguintes proposições:

[i] se exerce - como dito anteriormente o poder é praticado e exercício por inumerável pontos e formas;

[ii] se expõe na ocasião – trata-se de pensar que o exercício de poder faz com que o ator se exponha e permita identificá-lo, aqui trata-se do contexto em que o poder se manifesta;

[iii] é organizado – aqui partimos da perspectiva de que o poder há uma certa coerência, uniformidade que o vai prosseguir;

[iv] é intencional – trata-se do sentido direcional do poder que é exercício em busca de algo, neste sentido ele não é aleatório;

[v] sofre resistências – estamos indicando que a medida que poder se apresenta há um movimento inerente de contrapor; e

[vi] é coextensivo a qualquer relação – aqui é uma característica das relações de poder se se manifesta por sua singularidade, em qualquer relação social.

Se ampliarmos a leitura e tomarmos algumas proposições sobre poder de José Luiz Fiori (2014, p. 18-20), perceberemos uma complementariedade com as indicações anteriores, servindo, também, como parâmetros nas análises das relações de poder. Assim, temos as seguintes proposições:

[vii] assimétrico – pois numa relação perceberemos dimensões de desequilíbrio;

[viii] limitado – uma vez que se “todos tivessem o mesmo poder não haveria disputa”;

[ix] relativo – neste caso ele envolve dimensões hierárquicas e (des)proporcionalidades para validar a expansão e retração da influência de um ator;

[x] heterostático – revela que qualquer ação desencadeia uma série de reações, ou seja, nenhuma manifestação gerará efeito de soma zero;

[xi] triangular – uma vez que o poder se define também em relação com o outro, tendo coerência e unidade (o que lembra a noção de que o poder é organizado);

[xii] fluxo – aqui o poder é entendido com movimentos, ou seja, o poder não é estático e nem neutro;

[xiii] sistêmico – que marca dimensões já tratadas por Raffestin de organização e resistência, uma vez a dimensão sistêmica pressupõem que poder produz outros poderes com certas unidades e organicidades;

[xiv] expansivo – essa que remete a uma infinidade de relações, que superam relações binárias, o que cria complexidade do jogo de interpretação do poder;

[xv] indissolúvel – essa proposição informa que o poder se constitui sobre outro poder, trata-se da forma de perpetuação através da conquista, da reprodução e da expansão;

[xvi] dialético – esse nos lembra que o poder se constitui também por sua negação, é o anti-poder, aqui que está em busca de destruí-lo, dominar ou controlar o poder; e

[xvii] ético – esse pressuposto indica que o poder é auto organizado em torno de valores que guia sua movimentação, seus impulsos.

A partir da releitura das proposições, percebemos que não há uma negação entre elas, mas uma complementariedade que consolida o quão complexas são as relações de poder. Por serem extensivas a qualquer relação, tenderemos a ter n atores, e n formas de exercitar seu poder, mediante o número de relações que busquemos interpretar. Assim, o enquadramento destes pressupostos nos permite ultrapassar a tentativa de definir o que é o poder, e indica um caminho para buscar o *quem* (ator) e o *como* (forma de exercício) na leitura das relações e suas múltiplas

escalas modos. Todavia, essa percepção dependerá da forma como olhamos para o poder se ele é com *P* maiúsculo ou *p* minúsculo.

O PODER E OS ESTUDOS GEOPOLÍTICOS

Ao tratar dos estudos do poder e, conseqüentemente, para olhar para escala mundo em uma interface com as Relações Internacionais, não podemos então ignorar a forma de desenvolvimento do pensamento no subcampo da geografia política e geopolítica. Há um profundo debate em diferentes escolas (francesa, inglesa e americana) que tenta diferenciar, definir e pensar as aproximações entre os termos geografia política e geopolítica².

Na geografia política e geopolítica clássicas a centralidade dos estudos passava pela concepção de poder ligado diretamente a figura do Estado-Nação. Aqui o Poder era entendido com *P* maiúsculo. As obras canônicas de geógrafos políticos como a de Friedrich Ratzel, publicadas na passagem do final do século XIX para início do XX, valorizavam a figura do Estado como a única fonte de poder. Autores como Stephane Rosière (2018) e Wanderley Messias da Costa (2008) reafirmam a importância destes estudos que influenciaram a forma de pensar a geografia de sua época e legitimava uma geografia do Estado, além de fornecer subsídios ao *modus operandi* geopolítico que predominou em diversas escolas ao longo do século XX.

Na prática isso acontece porque o “contextos dos primeiros desenvolvimentos da Geografia Política é o da guerra e da luta pela liderança na Europa continental entre a França e a Alemanha” (ROSIÈRE, 2018, p. 87). Como nos lembra Eric Hobsbawm (1988) tratava-se da “Era dos Impérios”, em que a figura do Estado, que concentra e projeta poder, era o ator sintagmático relevante. Ele possui a primazia e a legitimidade de regência governança sobre o território [entendendo-o este como uma

² Para fins básicos, utilizaremos o termo em conjunto partido do pressuposto de que ambos os termos tratam de subcampo que está preocupado diretamente na análise das relações de poder que se circunscrevem a partir do horizonte espacial.

dimensão espacial de poder]. Segundo Costa (2008, p. 35) a concepção de Estado em Ratzel como um “organismo”, isso sob forte influência de concepções naturalistas, estaria na base da interpretação da forma como este exerceria seu poder e desenvolveria sua estratégia sobre o solo (território). Por isso, o território é a expressão de sua materialidade numa relação *sine qua non*. Sobre este tema, Claude Raffestin (1993, p. 12) argumenta que seria um erro condenar Ratzel por uma “naturalização” desta perspectiva uma vez que insistiu em seus estudos em desenvolver elementos sociopolíticos como a guerra, a circulação e população. Todavia, sua geografia ainda era uma geografia do Estado totalitário, que segundo o autor possuía o “sentido daquilo que abraça a totalidade e não no sentido político atual” (RAFFESTIN, 1993, p. 16). Trata-se de pensar um ente todo poderoso que materializa seu poder.

É por isso que no conjunto dos autores clássicos da Geopolítica com Rudolf Kjellen, Karl Haushofer, Halford Makinder, entre outros, a concepção de geopolítica passava pelo poder do Estado diante da dominação de território, seja sobre porções continentais seja por porções marítimas. A concepção de poder que fortemente influenciaria o fazer geopolítico estaria contida na própria interpretação de política da Clawitzs, tendo a guerra como a própria política. O exercício do poder se daria então pelo arsenal deste Estado, contido no seu potencial militar-bélico [número de armamentos e sua capacidade técnica de destruição, quantidade de pessoal, etc]. Mas também, como aponta Nye (2012), pelo poder econômico e tecnológico que, atualmente, figuram importantes poderes.

Para Nye, o poder experimenta um certo deslocamento na balança contemporânea (*balance of power*), sobretudo por conta de uma conjuntura na qual artefatos tecnológicos refundam novas configurações, pois traz para os estudiosos do campo a necessidade de repensar as formas com as quais o poder se manifesta. Em primeiro lugar por conta de um contexto novas experiências espaço-temporais (aumento da velocidade, convergência de momentos, intensificação dos deslocamentos, por exemplo), e refunda novos patamares de dominação e guerra, como a cibernética e a guerra tecnológica. Em segundo, porque há de fato um novo arranjo de poder, onde a emergência de novos atores (empresas,

grupos sociais, grupos paramilitares, terrorismo, o narcotráfico, entre outros) que trazem para o tabuleiro geopolítico novas questões e exigem um repensar destas “geometrias de poder”.

Aqui estamos nos deparando com novas respostas para as perguntas sobre o poder: Quem e Como? Para responder tais questionamentos necessitamos interpretar o poder com sua grafia minúscula. Por isso, podemos apontar que há uma geopolítica neste novo enredo com novos atores e formas de legitimação. Ocorre, então, a ampliação do entendimento do escopo interpretativo do que seja geopolítica. De acordo com Lacoste (2008, p. 08), a geopolítica designa “na prática, tudo o que é relacionado com as rivalidades pelo poder e a influência sobre determinados territórios e suas populações”. Logo, devemos entender atores para além do Estado. As grandes multinacionais fazem geopolítica a partir de seu potencial econômico, as grandes mídias o fazem a partir de sua transmissão informacional; os movimentos sociais o fazem a partir de sua autogestão e modos de organização; o narcotráfico e o terrorismo possuem suas lógicas próprias de circulação, transmissão e usos de espaços de produção. É por isso que os pressupostos sobre o poder são necessários para entender essa nova geopolítica, uma vez que esses atores e sua forma de ação se manifestam na tentativa de buscar se consolidar, como citado anteriormente, ele é intencional, organizado, se manifesta numa ocasião, é expansivo, é assimétrico, entre outras característica.

Desde o início dos anos de 1970, alguns estudos no campo da geografia política e geopolítica vem apontando uma nova via interpretativa (ROSIÈRE, 2018). Todavia, alguns autores apontam essas mudanças com mais ênfase a partir dos 1990 (CAIRO, 2008; LIMA, 2013; SANGUIN, 2016). Há uma miríade de bases interpretativas (marxistas, pós-coloniais, pós-modernas, pós-estruturalista, entre outras) que influenciaram a forma de vislumbrar atores, estratégias e escalas de atuação. Trata-se de entender que há múltiplas percepções do poder e seu exercício.

De uma forma bem genérica, dada a vastidão epistêmica e de horizontes de análise, podemos falar que estamos tratando de possibilidades interpretativas na perspectiva de um Geopolítica Crítica.

Segundo Heriberto Cairo (2008, p. 202) essa perspectiva “está ligada aos trabalhos pioneiros de John Agnew (2003), Simon Dalby (1990) e Géaroid Ó Tuathail (1996). Sua ideia fundamental é reconceituar a geopolítica como discurso que contribui para a construção cultural do mapa geopolítico global”. Por sua vez, Painter *apud* Lima (2013, p. 155), destaca que “as geopolíticas críticas emergem durante os anos 1990 como um meio de repensar o conceito de geopolítica deslocando-o para além das teorias realistas tradicionais e da polarizada confrontação política Leste-Oeste da Guerra Fria”.

Estamos tratando não de uma negação do Estado como ator, mas da possibilidade de interpretar outros agentes e o próprio Estado a partir de outros pontos de vista. Ainda, Lima (2013) argumenta que nesta via interpretativa, se configuram novos termos que remente as dimensões analíticas da conjuntura atual, são eles: globalização, fronteiras simbólicas; redes/interdependência; perigos desterritorializados; ambientes virtuais; sistemas de informação geográfica; ambivalências reconhecidas; feminismos propostos; justiça territorial; e lógicas de identidade.

Ao elencarmos novas temáticas, termos e perspectivas de análise de poder, pode-se conceber que abrimos a possibilidades de construir uma leitura capaz de captar certa complexidade contida em nossas relações em múltiplas escalas. Ao observarmos com atenção o livro “*A Companion to Political Geography*”, organizado por John Agnew, Katharyne Mitchell e Gearóid Ó Tuathail (2003), perceberemos que além de revisão de categorias como território, poder, escala, lugar; apresentam questões para pensarmos anti-geopolíticas, movimentos e lutas por direitos humanos, lutas democráticas e nacionalismo neste atual contexto, os dilemas da representatividade democrática, geopolíticas da natureza e questões políticas entorno do gênero e sexualidade; interdependência cultural entre outras questões. Essas questões não estão totalmente fora do Estado, está atravessado a sua condição de ator em conjunto com outros poderes.

Neste sentido, no referido livro o capítulo de John Allen, intitulado “*Power*”, nos dá duas pistas substanciais para pensar essa nova arquitetura de poder, em especial na forma de organização. Para o referido autor podemos pensar que o poder se exerce “sobre os outros”, e que o

poder se exerce “com os outros”. A primeira remeteria ao *modus operandi* mais tradicional, muito estudado no campo da geopolítica clássica na qual o poder se exerceria a partir das medidas impositivas, seja no campo militar, econômico, político e que marcaria esferas de dominação claras e perceptíveis. A segunda se traduziria uma forma de poder mais brando, mais escorregadio, que se estabeleceria nas associações, nas filiações, nos acordos onde fosse circunscrito numa dimensão cooperativa, algumas vezes solidária.

A partir destes indicativos, é possível pensar que há muitas relações na contemporaneidade que envolve países, instituições, empresas e movimentos sociais que perpassam a lógica do “poder com os outros”. Neste sentido, exploraremos a possibilidade de estudos na interface entre geografia e relações internacionais a partir dos estudos de cooperação, exemplificando o exercício do poder a partir do caso brasileiro e chinês.

GRAFIAS DO PODER E SEUS DESDOBRAMENTOS ANALÍTICOS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Como se sabe o termo cooperação é extremamente elástico (MILANI, 2012; ROCHA, 2018), é marcado por contradições (MAWDSLEY, 2015) e tem se constituído como um importante vetor associado ao desenvolvimento econômico internacional e territorial (BINI, 2016; LECHINI; MORASO, 2015), e as estratégias geopolíticas (ROCHA, 2019a; MILANI; LIMA, 2016).

Se partirmos de seu significado mais simples o termo cooperação indica “colaboração, ajuda mútua” ou mesmo “colaboração para chegar a fins comuns”. Partindo destas ideias, a cooperação tem como princípio a participação de dois ou mais autores que estão se ajudando ou cooperando. Daí vem a ideia cooperação ou ajuda bilateral, trilateral ou de bloco. No ponto de vista prático, a cooperação pode envolver diferentes dimensões, tais como o técnico, o econômico, o diplomático, o cultural, o plano militar e da defesa, do associativismo regional, além de se realizar em distintas escalas (ROCHA, 2019b).

No que tange os estudos de cooperação internacional, pode-se apontar ao menos dois modelos. Um baseado na cooperação Norte-Sul e outro na cooperação Sul-Sul. Segundo Pautasso (2008) a cooperação Norte-Sul seria aquela marcada pela aproximação onde um país central ajudaria um país periférico, dado sua capacidade técnica e econômica. Essa relação estaria posta, obedecendo a “natureza” da divisão internacional do Trabalho. Para Gladys Lechini (2009) a Cooperação Sul-Sul se estabeleceria numa relação de contraposição ao norte, marcado por acordos e aproximações entre países periféricos com realidades bem distintas entre si, mas singulares em torno das vulnerabilidades e desafios. O que não podemos perder de vista que em ambas as formas existem contradições e apontam para uma dimensão de equilíbrio de poder (MILANI, 2012) além disso há inúmeras dimensões contraditórias, quando se observa modelos triangulares ou em bloco (MAWDSLEY; KIM; MARCONDES, 2017; MAWDSLEY, 2012).

Todavia, em todos os casos a cooperação é uma forma de ação constituída por intermédio de um acordo ou aliança. O poder aqui é revelado na capacidade de influência e, também, da percepção de hegemonia, ele é coextensivo e está permeado na relação, ele está imbuído de uma ética que calça valores de construção destes acordos e alianças; ele está organizado entorno de demandas comuns e revela seu caráter heterostático - pois em cada ação colaborativa desencadeia novas ações que amanhã um novo emaranhado de poder. Neste sentido, já mencionamos que

apoiado na concepção de política da Hannah Arendt (2009), podemos pensar a cooperação como uma forma lógica de “exercício de poder com os outros” (Allen, 2003), uma vez que ela envolve uma miríade de acordos que permitem alcançar objetivos comuns, ou parcialmente coletivos dos membros inseridos numa cooperação, e que tem em sua natureza uma dimensão espacial fundante, em especial porque envolve dimensões territoriais e projeções

hegemônicas em diferentes escalas (ROCHA, 2019b, p. 317).

Desse modo, os estudos de cooperação podem contribuir para pensar novas formas geopolíticas ou mesmo anti-geopolíticas (ROUTLEDGE, 2003), no sentido de constituições de espaços de contraposição, contra espaços (LIMA, 2013), uma vez que a categorização da cooperação - tal como a contida na Sul-Sul - pode indicar possibilidades alternativas de desenvolvimento e empoderamento na atual ordem global em mudança (HURREL, 2008).

Como uma forma de pensar as grafias do poder que envolvem uma “geografia da cooperação”, apontamos que sua leitura expressa elementos de análise quando a: [a] projeção hegemônica que media novas relações de poder; [b] transformação material do território; e [c] promoção geoeconômica de uma região criando circuitos de capitais e de cooperação (ROCHA, 2019b). Assim, olhar alguns exemplos destas grafias podem nos ajudar a identificar as práticas de poder que se manifestam nestas relações.

Essas questões podem ser exemplificadas a partir dos exemplos da atuação contemporânea do Brasil e da China, temas que temos estudados nos últimos anos, e que permitem perceber essas grafias de poder em torno da cooperação, que está contido nas estratégias, na implementação e no seu resultado das ações destes países.

O primeiro exemplo, que trata da “projeção hegemônica que media novas relações de poder”, podemos exemplificar o caso Brasileiro, que entre 2003 e 2018 empreendeu uma política externa orientada na perspectiva Sul-Sul. As iniciativas de consolidação do país no sistema mundo como um ator relevante na geopolítica mundial se deu pela tomada de avanço como protagonista em questões relevantes e na maior participação como doador nas parcerias de cooperação. Isso refletiu nas estratégias tomadas e nos investimentos em países da África e da América Latina, que receberam os maiores investimentos no setor de cooperação segundo dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), entidade ligada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Como exemplo, os

valores investidos proporcionalmente em 2010, por região do mundo foi de 19.844,882,00 US\$ (África); 14.009.188,00 US\$ (América Latina e Caribe); e de 2.158.840,00 US\$ (Europa, Ásia, Oceania e Oriente Médio) (ROCHA, 2018).

O poder da projeção hegemônica brasileira não é medido apenas em valores monetários, mas também em outras variáveis significantes. A cooperação Brasileira, passava pelo modelo propositivo *Demand Driving*³ na qual os parceiros latino-americanos e africanos buscavam cooperação com o Brasil a partir da percepção do potencial tecnológico e econômico e determinadas áreas, em especial na educação, saúde e agricultura.

A materialização dos projetos de cooperação, promovem uma grafia do poder, a partir das “transformações materiais no território”. Esses projetos indicam muitas ambiguidades contidas na dinâmica de cooperação. A exemplo, a cooperação na área da saúde, reforça a dinâmica da horizontalidade e da solidariedade, a partir, dos exemplos, do apoio ao centro de hemoterapia e doenças falciformes em Gana, da criação de um centro de fabricação de medicamentos retrovirais em Moçambique, além das iniciativas de cooperação e capacitação em áreas pediátricas e cardíacas na Argélia e em diversos países do norte da África (PÉRTILE, 2019). Essas ações geram transformações sensíveis nos territórios usados, no sentido de criar uma dinâmica da saúde nos territórios onde são implementados esses projetos, servindo, muitas vezes como “novas geopolíticas solidárias”. Todavia, os projetos na área de agricultura, que contam com apoio brasileiro no continente, têm revelado dimensões contraditórias à dinâmica de solidariedade.

³ O *Demand Driving* é um termo utilizado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) para indicar o modelo de estabelecimento da cooperação baseada nos preceitos sul-sul. Parte da concepção que não é o Brasil que oferece cooperação, mas os países o procuram com “demandas dirigidas”, motivadas por interesses particulares e buscam em experiências e tecnologias brasileiras oportunidades para estabelecer uma troca amigável. Neste ponto, entendemos que o *Demand Driving* indica uma certa percepção hegemônica, pois o Brasil é visto como potência, por outro país, em determinada área na cooperação técnica, em especial para os países africanos nas áreas de Saúde, Educação e Agricultura.

Se de um lado, há um certo caráter solidário ao promover o compartilhamento de tecnologias em projetos de agricultura, como o COTTON4+TOGO (ABREU, 2019). De outro, há uma série de estudos que indicam o *land grabbing*, em terras de países africanos por parte do empresariado brasileiro e outras instituições – esses agindo como atores sintagmáticos de poder, que verdadeiramente tomam carona nas ações de cooperação técnica e econômicas com países africanos reforçando “conquistas de territórios através da “expulsão” de povos originários e a promoção de grandes impactos ambientais (FREITAS, 2019). Essas ações promovem, ao mesmo tempo, a iniciativa de atores sociais na luta contra intervenções de empresas no território – associações de movimentos sociais organizados em rede contra ações da Vale do Rio Doce e da Petrobrás (ROSSI, 2015).

Por fim, além dos exemplos brasileiros para a África, indicamos que há grafia de poder através da “promoção geoeconômica de regiões criando circuitos de capitais e de cooperação”, podem ser percebidas nas relações China-África. Essa perspectiva está cada vez mais próxima, em especial, desde o último encontro do Fórum China-África de Cooperação (FOCAC), realizado na primeira semana de setembro de 2018 na cidade de Pequim, foi considerado por especialistas um novo “paradigma para a cooperação”. Em síntese, neste fórum foram apresentadas possibilidades de ajuda de construções de base de investimento e integração regional via a *Belt and Road Initiative*⁴. Na prática, revela a integração da África neste novo circuito comercial em níveis Globais. As relações de aproximação desenham uma nova “região baseada em rotas e/ou circuito econômico”, oriundo das estratégias de cooperação, mas também da criação de infraestruturas – elemento que pode incutir nas construções de regiões no contexto da globalização (RICHARD, 2014). O continente Africano é uma peça chave na construção desta nova rota comercial, e a criação de infraestruturas via FOCAC é um caminho para a integração Regional da África a esse circuito Chinês.

⁴ Essa iniciativa é entendida por muitos analistas como a “Nova Rota da Seda”. Trata-se de uma iniciativa que compreende a criação de infraestrutura, acordos de cooperação e circulação de mercadorias em diferentes pontos da Ásia, Europa e África.

APONTAMENTOS FINAIS

Ao buscarmos interpretar as mutações recentes da ordem global, necessitamos reposicionar a interpretação sobre o exercício de poder, uma vez que as lógicas de dominação, exercício hegemônico, conquistas de interesses não passa diretamente pelas “velhas” práticas geopolíticas da intervenção, ou que assume um “poder sobre os outros”, para pensarmos outras lógicas de exercício de poder, como aquelas contidas na dinâmica da cooperação eu valida o “poder com os outros”.

A revisão das proposições sobre o poder, servem para trazer elementos de reflexão, e interpretar que o poder deve ser pensado para além da figura do Estado, e incorporar outros agentes, que estão permeando as relações e promovendo a criação de novas estruturas seja na escala local seja na escala internacional.

Os exemplos da dinâmica de cooperação que trazem grafias de poder a partir do exercício do “poder com os outros”, não encerram os debates sobre as possibilidades de estudos sobre o tema. Ao contrário, abre-se um leque de investigações que permitam perceber a cada caso, a cada projeto, a cada ator sintagmático envolvido, a cada transformação inferida sobre o território, se revelam relações de poder e formas de manifestação de seu exercício.

A partir da presente exposição podemos concluir a relevância da interpretação do poder como categoria nas leituras das dinâmicas geopolíticas contemporâneas, o entendimento do poder como parte da uma relação, e não como uma “coisa” a ser conquistada, permite vislumbrar ações de atores sintagmáticos e as diferentes estratégias tomadas pelos mesmos. Outrossim, conclui-se que é necessário identificar como ao longo dos estudos de Geografia política e geopolítica as questões interpretativas sobre o poder se fizeram presentes, sendo na atual conjuntura uma necessidade contínua de revisão e observação das dinâmicas em curso.

REFERÊNCIAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação. **Manual da gestão da Cooperação técnica Sul-Sul**. Brasília: ABC, 2013.

ABREU, G. X. **Análise do PROJETO COTTON-4 +Togo enquanto instrumento da territorialização do projeto geopolítico brasileiro no contexto da cooperação Sul-Sul** (Dissertação de Mestrado em Geografia). Seropédica: UFRRJ, 2019.

AGNEW, J. “A nova configuração do Poder Global”. **Revista Caderno CRH**, vol. 21, n. 53, 2008.

AGNEW, J.; MITCHELL, K.; Ö TUATHAIL, G. (orgs.). **A Companion to Political Geography**. Oxford: Blackwell, 2003.

ALLEN, J. “Power”. *In*: AGNEW, J.; MITCHELL, K.; Ö TUATHAIL, G. (orgs.). **A Companion to Political Geography**. Oxford: Blackwell, 2003.

BINI, V. **Coperazione allo sviluppo in Africa**. Teorie, politiche, pratiche. Milano: Mimesis edizione, 2016.

CAIRO, H. “A América Latina no século XXI: geopolítica crítica dos estados e os movimentos sociais, do conhecimento e da representação – introdução”. **Caderno CRH**, vol. 21, n. 53, 2008.

COSTA. W. M. **Geografia política e Geopolítica**. São Paulo: EdUSP, 2008.

FIORI. J. L. **História, estratégia e Desenvolvimento**. Para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2014.

FREITAS, J. B. **Brasil e os Palop’s: territórios e lógicas hegemônicas no caso de Moçambique** (Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Geografia). Seropédica: UFRRJ, 2019.

HOBSBAWM, E. R. **A Era dos Impérios**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

HURREL, A. “Hegemonia, Liberalismo e ordem global: Qual é o espaço para as potências Emergentes?”. *In: HURREL, A. et al. (orgs.). Os Brics e a ordem Global*. Rio de Janeiro: FGV, 2008

LACOSTE, Y. **Geopolítica**. La larga historia del presente. Madri: Editorial Sintesis, 2008.

LECHINI, G. “La Coperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en America Latina: ¿mito ou realidad?”. **Relaciones Internacionales**. n. 12, Octubre, 2009.

LECHINI, G.; MORASO, C. “Cooperación Sur-Sur em el siglo XXI. Reflexiones desde América Latina”. **Anuario de Integración**, n. 11, 2015.

LIMA, I. G. “A Geografia e o resgate da anti-geopolitica”. **Espaço Aberto**, vol. 3, n. 2, 2013.

LIMA, M. R. S; MILANI, C. “Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desenvolvimento”. *In: LIMA, M. R. S. et al. (orgs.). Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: CLASCSO, 2016.

MAWDSLEY, E. “Development geography 1: Cooperation, competition and convergence between ‘North’ and ‘South’”. **Progress in Human Geography**, vol. 41, n. 1, 2015.

MAWDSLEY, E. **From Recipients to Donors**. Emerging Powers and the Changing Development Landscape. London: Zed Books, 2012.

MAWDSLEY, E.; KIM, S.; MARCONDES, D. “Political leadership and ‘non-traditional’ development cooperation”. **Third World Quarterly**, vol. 38, n. 10, 2017.

MILANI, C. “Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul”. **Cardernos CRH**, vol. 25, n. 65, 2012.

NYE. J. **O futuro do poder**. São Paulo: Editora Benvirá, 2012.

PAUTASSO, D. “O fortalecimento das relações sul-sul: estratégia e realidade para os países emergentes”. **Revista Conjuntural Austral**, vol. 2, n. 8, 2010.

PÉRTILE, M. H. **A cooperação técnica brasileira com a África Setentrional**: uma análise do caso da Argélia (Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Geografia). Seropédica: UFRRJ, 2019.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RICHARD, Y. “Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas”. **Confinns**. n. 20, 2014.

ROCHA, A. S. "A política externa e geopolítica brasileira na era Lula: uma análise dos acordos de cooperação técnica para a África". *In*: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P.; SILVA, G. V. (orgs.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**: integração sulamericana e regiões periféricas. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018.

ROCHA, A. S. “**Cartografia e geopolítica das relações sul-sul: sobre a cooperação técnica Brasil-África**”. *Confinns*. n. 39, 2019a.

ROCHA, A. S. “Geografia da Cooperação Internacional para o desenvolvimento: um olhar estratégico das relações Brasil – África no início do século XXI”. *In*: PINA, M. H. M. *et al.* (orgs.). **The Overarching Issues of the European Space** - a strategic (re)positioning. Porto: Universidade do Porto, 2019b.

ROCHA, A. S. “Território e Hegemonia no tear das Relações Internacionais na cooperação Sul-Sul: Apontamentos sobre a aproximação Brasil-África”. **Anais do I Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**. Porto Alegre: Editora Letra 1, 2014

ROSIÈRE, S. “Tendências contemporâneas da geografia política e da geopolítica”. *In*: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P.; SILVA, G. V. (orgs.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**: integração sulamericana e regiões periféricas. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018.

ROSSI, A. **Moçambique, o Brasil é Aqui**. Uma investigação sobre os negócios brasileiros na África. Rio de Janeiro: Record, 2015.

ROUTLEDGE, P. “Anti-geopolitics”. *In*: AGNEW, J.; MITCHELL, K.; Ö TUATHAIL, G. (orgs.). **A Companion to political Geography**. Oxford: Blackwell, 2003.

RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P.; SILVA, G. V. (orgs.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**: integração sulamericana e regiões periféricas. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018.

SANGUIN. A. L. “A evolução da Geografia Política desde os anos de 1990: uma perspectiva internacional”. *In*: SILVA, A. C. P (org.). **Geografia Política, Geopolítica e Território**: racionalidades e práticas em múltiplas escalas. Rio de Janeiro: Gramma. 2016.

SANTOS, M. **A natureza do Espaço**. São Paulo: EdUSP, 2002.

CAPÍTULO 4

Geografia das cooperações internacionais

GEOGRAFIA DAS COOPERAÇÕES INTERNACIONAIS

Gustavo Luiz Xavier de Abreu

O tema aqui investigado é a natureza das Cooperações Internacionais para o Desenvolvimento (CIDs) e como elas podem se tornar instrumentos de poder dentro do contexto internacional. Entende-se que as CIDs apresentam características ambíguas, que apontam ao mesmo tempo para a democratização do desenvolvimento e para o estabelecimento e/ou manutenção de laços de dependência e exploração entre países de poderios técnico, econômico e político assimétricos.

A presente pesquisa insere-se no contexto pós-Guerra Fria, o que implica um cenário internacional imerso na globalização, apontada por Milton Santos (2000, p. 23) como "o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista". Santos segue sua análise apontando para especificidades do momento produzido pelos processos globalizatórios, afirmando que essa não se apoia apenas nos avanços técnicos, mas na emergência de um mercado de pretensões globais, mobilizador habilidoso de processos políticos (SANTOS, 2000, p. 24). Este mercado atua sobre uma base composta pela "unicidade da técnica, a convergência dos momentos, a cognoscibilidade do planeta e a existência de um motor único na história, representado pela mais-valia globalizada". O autor conclui, em seguida que a união das técnicas avançadas com as pretensões do mercado global resulta no que ele mesmo chama de globalização perversa.

De acordo com Carlos Milani (2012), o que se chama de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) consiste num sistema que evolue a política dos Estados e atores não governamentais sob normas difundidas ou prescritas por organizações internacionais com a finalidade de promover-se um desenvolvimento sobre "bases solidárias". Desta forma, as CIDs poderiam ser vistas como "uma solução desejável para as contradições e as desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional" (MILANI, 2012, p. 211).

Nosso objetivo neste texto é levantar pontos para a discussão do desenvolvimento pretendido e empreendido por meio das CIDS e das potencialidades das mesmas enquanto ferramentas geopolíticas.

Para tanto, fazemos aqui o resgate de referências teóricas que nos permitem a construção de um marco para discutir nossa temática utilizando também produção bibliográfica mais recente. Propomos construir um diálogo entre os diferentes autores a fim de oferecer pistas para a análise desta modalidade de relação internacional e ferramenta geopolítica.

Na primeira seção, intitulada A cooperação dentro do contexto de globalização, nos atemos a algumas características do referido estágio de expansão do sistema capitalista, sobretudo de seus aspectos mais contraditórios e nefastos. A globalização neoliberal, baseada expropriação crescente, marginaliza cada vez mais pessoas (SADER, 2005, p. 43). Logo, a proliferação de crises financeiras, políticas, militares e sociais gravíssimas torna urgente que se busque uma 'outra' globalização, uma globalização solidária baseada no respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente, à democracia internacional, à justiça social, à igualdade e soberania de todos os povos (GÓMEZ, 2005, p. 171).

A seção dois, “Cooperações Internacionais para o Desenvolvimento: que Desenvolvimento?”, aponta para o discurso das cooperações, que se propõem uma alternativa ou ao menos um alívio aos males da globalização neoliberal, mas que nem por isso estão livres de contradições ou interesses privados contestáveis. Nosso foco recai sobre o conceito de desenvolvimento que se pretende levar aos países beneficiários das CIDS.

Na terceira seção, debatemos a Geopolítica das CIDS através de um breve resgate teórico do conceito de geopolítica a ser confrontado à produção mais recente acerca das CIDS, com destaque para o trabalho de Rocha (2019, p. 318), onde temos os principais efeitos das cooperações internacionais dispostos em torno de três itens. A saber, a) projeção hegemônica e geopolítica visando mudanças na distribuição global do poder geoeconômico; b) transformação material do território, favorecendo

a interesses de determinados atores e c) a promoção geoeconômica de regiões.

A COOPERAÇÃO DENTRO DO CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO

De acordo ainda com Milton Santos (2000), esta globalização via mercado, marcada pela agenda neoliberal de privatizações, acirramento da competitividade e flexibilização da acumulação da informação e do capital em poucas mãos. O viés neoliberalizante leva a globalização a substituir a Política (com inicial maiúscula), atribuição do Estado pela condução sob o poder do mercado dos rumos da nação. A política passa a ser feita no mercado, condicionador também da tecnociência. O trecho a seguir ilustra o que acabamos de expor:

Agora, porém, no mundo da globalização, o reconhecimento dessa estrutura é difícil, do mesmo modo que a visualização de um projeto nacional pode tornar-se obscura. Talvez por isso, os projetos das grandes empresas, impostos pela tirania das finanças e trombeteados pela mídia, acabam, de um jeito ou de outro, guiando a evolução dos países, em acordo ou não com as instâncias públicas frequentemente dóceis e subservientes, deixando de lado o desenho de uma geopolítica própria a cada nação e que leve em conta suas características e interesses (SANTOS, 2000, p. 155).

Deste modo, processo de globalização merece atenção especial por apresentar explicações e levantar indagações a respeito da construção da atual divisão internacional do trabalho, sobretudo se atentarmos para seu caráter neoliberal dentro das relações multilaterais.

Para Rocha (2018) a cooperação técnica, mostra-se como um instrumento de “Projeção Hegemônica”. Isto porque através da cooperação técnica executa-se uma “transferência ou socialização de tecnologias ou potenciais operacionais” que viabilizam o aprimoramento social, econômico e territorial. O autor afirma, de acordo com Wallerstein (1998) que na atual configuração do Sistema-Mundo, o potencial técnico é reconhecido como um importante fator da capacidade hegemônica de um país. Sendo assim, um país entendido como Central no referido sistema, sustenta tal condição devido, também, à sua capacidade técnica e financeira.

Há, contudo, diferentes possibilidades do desenvolvimento da globalização. Isto é o que aponta Boaventura de Sousa Santos (2006) *apud* CANDAU (2008, p. 48):

O autor distingue quatro formas de globalização: localismo globalizado – processo pelo qual determinada realidade local é globalizada com sucesso; globalismo globalizado – impacto nas condições locais das práticas transnacionais; cosmopolitismo insurgente e subalterno – resistência organizada transnacionalmente contra os localismos globalizados e os globalismos localizados; e o patrimônio comum da humanidade – emergência das lutas transnacionais por valores ou recursos que são tão globais como o próprio planeta. Ele caracteriza as duas primeiras como globalização hegemônica, de cima para baixo; as duas últimas, como globalização contra-hegemônica ou a partir de baixo.

Partimos da premissa de que vivemos um modelo hegemônico de globalização, caracterizado pelo "globalismo globalizado", no qual, segundo Milton Santos (2000, p. 19): "Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na

verdade, as diferenças locais são aprofundadas". Nesta modalidade, a homogeneização e uniformização restringem-se à implantação das estruturas necessárias para que os atores hegemônicos desenvolvam seus objetivos a contento. A universalização da cidadania se vê substituída pelo culto ao consumo que enriquece as potências globais e as elites locais.

Os modelos hegemônicos de globalização produzem graves assimetrias que servem à potência hegemônica e a um reduzido número de outras potências. Já no restante dos Estados nacionais, serve apenas a grupos bastante restritos. Para seu pleno desenvolvimento e para obter altos níveis de reprodução do capital, atores como as empresas transnacionais, organizações internacionais e Estados que o orbitam executam uma série de reformas neoliberais, que agregam forças e fraquezas a seus implementadores. Neste caso, as fraquezas estão na essência do processo, que cria massas crescentes de excluídos das benesses dos avanços do mercado e condiciona um grande número de países à subserviência e exploração. Na obra *Por Uma Outra Globalização*, Milton Santos explica como opera a proposta da globalização para a relação com a riqueza e também a visão proposta para a própria riqueza.

Com a globalização impõe-se uma nova noção de riqueza, de prosperidade e de equilíbrio macroeconômico, conceitos fundados no dinheiro em estado puro e aos quais todas as economias nacionais são chamadas a se adaptar. (...) Na realidade, o resultado dessa busca tanto pode levar à acumulação (para alguns) como ao endividamento (para a maioria). Nessas condições, firma-se um círculo vicioso dentro do qual o medo e o desamparo se criam mutuamente e a busca desenfreada do dinheiro tanto é uma causa como uma consequência do desamparo e do medo (SANTOS, 2000, p. 56).

O autor segue afirmando que o "sistemismo" em que se baseia a globalização se põe tal como um obstáculo à(s) nação(ões) que possa(m) buscar desengajar-se deste ordenamento. Contudo, esse

não impedirá que cada país elabore, a partir de características próprias, modelos alternativos, nem tampouco proibirá que associações de tipo horizontal se deem entre países vizinhos igualmente hegemônizados, atribuindo uma nova feição aos blocos regionais e ultrapassando a etapa das relações meramente comerciais para alcançar um estágio mais elevado de cooperação. Então, uma globalização constituída de baixo para cima, em que a busca de classificação entre potências deixe de ser uma meta, poderá permitir que preocupações de ordem social, cultural e moral possam prevalecer (SANTOS, 2000, p. 154).

Assim sendo, Santos (2000) aponta para a possibilidade de uma globalização menos perversa, para o mundo como "pode ser". Uma globalização que seria chamada por Boaventura de Sousa Santos como aquele que ocorre de baixo pra cima, que é contra hegemônica.

Tendo em vista todas as transformações associadas ao processo de globalização, a fala de John Agnew (2005, p. 33) aponta para a importância da geografia para a compreensão e explicação dos fenômenos que se desenvolvem sob seu espraiamento. Para o geógrafo em lugar de ser o "fim da geografia, a globalização implica sua reformulação distante de um mapeamento econômico do mundo em termos de territórios estatais, em direção a um mosaico mais complexo de Estados, regiões de cidades globais e localidades diferencialmente integradas à economia global.

De acordo com Pautasso (2010, p. 50) o discurso da globalização neoliberal, que propõe a desregulamentação dos mercados supranacionais

não tem resistido às suas contradições mais essenciais. Sinais como crises financeiras, reformas de eficácia questionável e a escalada de problemas sociais em todo o mundo já explicitam a urgência de “novos arranjos políticos”.

Marx (2013) lança luz sobre a origem dessa relação opressiva de uns Estados para com outros. O intelectual nos ajuda a compreender a voracidade capitalista dos Estados exploradores movidos, que seguem os desmandos burgueses, e a docilidade dos explorados, movidos pelos interesses de suas elites oligárquicas.

A gênese da servilidade do Estado para com o capital na obra de Marx (2013, p. 824) encontra-se no endividamento público, instrumento de acumulação primitiva. Este modo, *a priori* improdutivo, de gerar riqueza para o Estado entrega cada vez mais poder, voz e riqueza aos seus credores à custa do contribuinte ordinário, assim como à custa das necessidades mais básicas de parcelas cada vez mais expropriadas da população. Ressaltemos que este é um processo cuja ocorrência decorre de séculos (MARX, 2013; BRAUDEL, 1987) e que segue se reinventando no atual curso do processo de globalização (SADER 2005; GÓMEZ 2005; SANTOS 2000; PAUTASSO, 2010).

A globalização neoliberal, baseada expropriação crescente, marginaliza cada vez mais pessoas (SADER, 2005, p. 43). Logo, a proliferação de crises financeiras, políticas, militares e sociais gravíssimas torna urgente que se busque uma 'outra' globalização, uma globalização solidária baseada no respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente, à democracia internacional, à justiça social, à igualdade e soberania de todos os povos (GÓMEZ, 2005, p. 171).

COOPERAÇÕES INTERNACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO: QUE DESENVOLVIMENTO?

O discurso das cooperações internacionais traz a um cenário internacional marcado pela desigualdade e pela exploração um alívio

necessário a sua sustentação, ainda que tal discurso não se cumpra por completo ou ainda não atinja a eficácia prometida.

Milani (2012) elenca as principais modalidades de cooperação Internacional para o desenvolvimento (CIDs):

Reconhecendo a diversidade das políticas existentes, o autor identifica seis tipos de ajuda externa, sendo que todas dizem respeito à transferência de fundos financeiros, bens e serviços de uma nação para outra: (i) ajuda humanitária; (ii) ajuda para a subsistência; (iii) ajuda militar; (iv) ajuda-suborno (“bribery”); (v) ajuda para obter prestígio; (vi) ajuda externa para o desenvolvimento econômico (MILANI, 2012, p. 219).

Há que se ter em conta que os atores envolvidos nas cooperações internacionais para o desenvolvimento não são unidimensionais, mas são afetados por seus contextos socioespaciais, geopolíticos e históricos, assim como são dotados de “identidade, preferências, interesses e objetivos próprios, podendo agir com base em motivações políticas, de segurança nacional, por razões humanitárias ou morais, mas também por motivos econômicos e ambientais” (MILANI, 2012, p. 219). Milani ressalta ainda características essenciais dos Estados cooperadores que norteiam suas ações, destacando-se a racionalidade, o oportunismo e a estratégia, que os guiam para melhorias em condições determinadas. Garantem-se, antes de tudo a sobrevivência e o bem-estar, evitando perigos.

Adentrando um pouco mais no conceito de cooperação, temos que estas não são um sinônimo de ausência de conflito, mesmo que um conflito de interesses. Podemos entender as cooperações, contudo, como uma forma engenhosa de gerir conflitos a partir de acordos. Para empreender tal esforço de entendimento, recorremos à análise que Klemig (2014, p. 15) faz, nela temos uma importante distinção entre cooperação e

harmonia, de modo que “a harmonia é uma situação na qual as políticas dos atores (perseguidas em interesse próprio sem preocupação em relação aos outros) automaticamente facilitam alcançar os objetivos dos outros”, acredita-se então que enquanto um ator persegue seus próprios interesses, estaria contribuindo também para a realização dos interesses dos demais envolvidos. Automaticamente. Já a cooperação “ocorre quando as políticas que um governo realmente segue são percebidas pelos seus parceiros como facilitadoras para a realização dos seus próprios objetivos, como um resultado de um processo de coordenação política”. Desta forma, a cooperação é altamente política e motivada pelo conflito a ser mediado.

Mais adiante, Klemig (2014, p. 16) complementa sua análise apontando a possibilidade da cooperação enquanto “uma situação na qual as partes concordam em trabalhar juntas para produzir novos ganhos para cada um dos participantes que não estariam disponíveis para eles por ação unilateral, com algum custo”. Temos ainda na definição analisada que a cooperação se constitui de quatro elementos básicos, a saber, “trabalho conjunto”, “acordo” entre as partes envolvidas, “custos” e “novos ganhos”. Ao tratar de ganhos, os autores ressaltam que estes podem ser materiais, mas também traduzidos em progressos em objetivos variados, tais como “aprimoramento da segurança” ou mesmo “*status*”.

As CIDs constroem-se num cenário internacional marcado pelas desigualdades econômicas e pelas assimetrias de poder, de modo que o papel a ser designado e desempenhado por cada ator já parte de um lugar dado pela economia internacional. Temos assim doadores situados ao norte do Equador Econômico e os beneficiários a sul. Cada cooperação seria um reflexo da hierarquia Norte-Sul. Não é difícil perceber que a agenda levada a cabo nas CIDs é a dos países do Norte.

Cabe questionar as causas que levam os países ditos do Sul econômico global a semelhante situação de subalternidade, dependência e subdesenvolvimento de suas forças produtivas dentro da posta economia-mundo capitalista. Bond (2006) analisa a construção da essência sulista no continente africano no passado e no presente, com atenção às tendências. Optamos aqui por uma análise centrada na África tendo em vista os marcantes processos de formação socioespacial que inserem o continente em uma profunda realidade de dificuldade. Para o referido Patrick Bond

(2006, p. 217), a operação do sistema imperialista responde, em primeiro lugar pelo ‘atraso econômico’ africano ao drenar as riquezas do continente e por impossibilitar o desenvolvimento rápido dos recursos e potencialidades da África. Em segundo lugar, os manipuladores do sistema imperialista, assim como os agentes voluntários e cúmplices involuntários do mesmo contribuíram para inviabilizar uma inserção menos indigna do continente no sistema internacional capitalista. Bond, a fim de aprofundar sua crítica afirma:

A pesquisa de Rodney (1972) mostrou como a África Subsaariana foi drenada das riquezas ao longo de duas trajetórias: o fluxo Norte-Sul de recursos, associado ao que hoje chamamos de “apartheid global”, e as formações de classe que reproduzem os agentes locais do apartheid global (“intermediários”). No primeiro caso, os processos centrais são associados a débito extorsivo e finanças, ajuda fantasma, fuga de capitais e de cérebros, comércio desigual, investimentos distorcidos e a dívida ecológica do Norte com o Sul, num contexto de relações globais de poder profundamente antidemocráticas (BOND, 2006, p. 218).

Temos então que os ditos países do norte têm participação e interesse, tanto no passado quanto no presente na condição subalterna, dependente e de economia atrofiada e endividada dos países do sul. Sendo assim, há que se ter atenção especial ao funcionamento das CIDs e das armadilhas que o discurso destas pode encobrir.

As CIDs são então uma realidade sólida na economia internacional, mas não são indiscutíveis: elogios, críticas, respostas aos elogios, respostas às críticas e assim por diante, surgem entre seus analistas.

Samuel Huntington (1970, p.186) afirmou que seriam quatro as fontes intelectuais da crítica à CID: o nacionalismo (a CID como ingerência), o socialismo (a CID como expressão hegemônica do capitalismo), o tradicionalismo (a defesa das tradições contra a modernização desenvolvimentista) e o antiocidentalismo (o embate contra o etnocentrismo da cooperação) (MILANI, 2012, p. 217).

Entre as críticas, fala-se da dependência construída do beneficiado em relação a seu doador, o que tende a ocorrer na falta de um planejamento que prime pela construção da autonomia e apropriação de tecnologias e uso de boas práticas nos países beneficiários. O fracasso na criação da autonomia dos beneficiários e a decorrente dependência constituem, intencionalmente ou não, um instrumento de hegemonia em uma relação de cooperação. Instrumento esse que tende a ser utilizado estrategicamente pelo doador.

Para Milani (2012, p. 213), o fim da Ordem Bipolar nos anos 1990, somado aos processos de globalização e democratização em vários países “prometiam um mundo mais pacífico em que a cooperação para o desenvolvimento seria prioritária”. Temos então, “que a ideologia dos mercados livres e do Estado mínimo serviu de tela de fundo para essa nova agenda da cooperação”. Os Objetivos do Milênio, traçados pela ONU em 2000, assim como o contexto da “Ordem Multipolar” e a ideologia dos mercados livres também se encontra impregnada na agenda das CIDs Norte-Sul (MILANI, 2012, p. 215). Desta forma, notamos que as demandas dos países beneficiários tendem a ser abafados por interesses e ideais muitas vezes alheios e opressivos a elas.

Não podemos ignorar que as CIDs existem dentro de um cenário notadamente movido pelos objetivos capitalistas. Ou seja, as contradições, a competição, a dependência e a exploração inerentes ao sistema capitalista tendem a influenciar qualquer relação de cooperação internacional para o desenvolvimento. Harvey (2005) afirma que as

dimensões geográficas ligadas às dinâmicas capitalistas de acumulação e luta de classes são fundamentais para a reprodução da hegemonia burguesa e opressão da classe trabalhadora, da escala local à global. Seguindo este raciocínio, as CIDs podem converter-se numa estratégia para a expansão geográfica dos limites de ação do capital.

Contamos então com a análise de Milton Santos (2000, p. 153) acerca do *modus operandi* das potências clássicas, tais como as europeias, os Estados Unidos e o Japão, que, apesar de concorrentes dentro do sistema internacional capitalista, perseguem interesses comuns. Desta forma, quando implementam adaptações, novas regras ou adaptações às relações internacionais, priorizam a manutenção de seus papéis hegemônicos.

Contudo, não é apenas aos doadores nortistas e beneficiários sulistas que se limitam as CIDs tradicionais, sendo os “atores mediadores”, de acordo com Klemig (2014, p. 16) muito importantes enquanto difusores de agendas, legitimadores de ideários e até mesmo protestando ou criando mecanismos de monitoramento e controle, “agem nesse sentido muitas organizações não governamentais, movimentos sociais, redes de ativismo político, a mídia internacional e alguns centros de pesquisa após a segunda grande guerra”.

Estes “atores-mediadores”, geralmente países ditos emergentes ou potências intermediárias – como no caso do Brasil e *outros system-affecting countries* -, caracterizam-se por apresentares, apesar das capacidades de poder limitadas, “um perfil internacional assertivo, principalmente em fóruns multilaterais, onde esses países atuam como mediadores entre os países mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos” (KLEMIG, 2014, p. 38). Eles trazem credibilidade às CIDs, tornando-as engrenagens mais complexas e borrando seus contornos geopolíticos, que ficam misturados às causas humanitárias, ambientais e desenvolvimentistas da economia. As cooperações mostram-se organizadas, institucionalizadas e estruturadas.

Faz-se aqui importante determo-nos no termo ‘Desenvolvimento’ das Cooperações Internacionais para o Desenvolvimento. Oliveira (2011) traz em seu trabalho uma série de atributos e possibilidades de

interpretação do conceito, o que demonstra sua complexidade e as disputas de poder que em si encerra, passando longe de ser algo plenamente positivo e uma meta natural a ser perseguida a qualquer custo. Regatando o trabalho de pesquisa etimológica de Pizzi (2005), o pesquisador nos leva a desmembrar o desenvolver em “des + envolver”, que soa como revelar, trazer ao conhecimento, o que está envolto, subestimado, subutilizado, operando abaixo do potencial “envolvido”. Significa retirar o que oculta, o que envolve, aquilo que é entrave.

Desta forma, a “racionalidade moderna” passou a definir desenvolvimento como crescer, aumentar, incrementar, ou seja, como sinônimo de amadurecimento, de avanço, de prosperidade” (OLIVEIRA, 2011, p. 45). Afirma-se assim o desenvolvimento como algo inerentemente desejável e cuja deveria guiar todas as iniciativas desde o cidadão aos rumos mais relevantes da geopolítica. Esta visão simplificadora, contudo, exclui uma crítica à apropriação, até aqui, ao menos parcial, do conceito de desenvolvimento pelo capitalismo. Este o coloca a serviço da acumulação, visto que, de acordo com Celso Furtado (2000, p. 21), “o desenvolvimento tem sido utilizado em dois sentidos ambíguos na contemporaneidade: como a eficácia da acumulação e da técnica de um sistema social e como o grau de satisfação das necessidades humanas”.

Seguindo as demandas do sistema capitalista, o desenvolvimento consistiria, praticamente na introdução de novas tecnologias produtivas e na expansão da formação de capital (BIATO *et al.*, 1973 *apud* OLIVEIRA, 2011, p. 51). Mas haveria um aparato ideológico formado e difundido para sua legitimação. Este baseia-se na associação do desenvolvimento com as ideias positivistas de modernização e progresso de acordo com (SCOTTO; CARVALHO; GUIMARÃES, 2007, p. 17)

Uma vez imerso na racionalidade do sistema capitalista, enraizado na exploração de uma classe por outra e de nações por nações, tornam-se visíveis as contradições presentes no uso que se torna corrente do desenvolvimento. De acordo com Engels (S/d, p. 191 *apud* OLIVEIRA, 2011, p. 47), cada progresso na produção é ao mesmo tempo um retrocesso na condição da classe oprimida, isto é, da imensa maioria. Trazendo o antagonismo impresso no desenvolvimento pelas demandas capitalistas

para a escala global, OLIVEIRA (2011, p. 52) vai a Paul Singer (1971 e 1992) para afirmar que o “desenvolvimento consiste precisamente no processo de transformação estrutural das Economias Coloniais em Economias Estruturais, isto é, está alicerçado na posição em que cada país se situa na Divisão Internacional do Trabalho (D.I.T.)” (SINGER, 1971, p. 55).

Entendemos que o desenvolvimento não traz em sua essência a ruptura com a subalternidade das periferias da economia-mundo, mas sua adaptação às necessidades do centro moderno, altamente industrializado e consumista. Concordamos aqui com a crítica de Alain Lipietz (2003, p. 19), quando afirma que “o progresso técnico não é necessariamente sinônimo de emancipação humana e de melhorias do meio ambiente”.

Farias (2017, p. 55) segue apontando, a partir de trabalhos como os de Paul Baran, Samir Amin, Celso Furtado e Raul Prebisch, para a construção, manutenção e expansão de uma estrutura que favorece, por meio da deterioração dos termos de troca, a migração da mais-valia da periferia em direção ao centro da economia-mundo.

Em sua obra, Singer (1983) *apud* OLIVEIRA (2011, p. 52) atesta que o desenvolvimento das “forças produtivas promovido pelo capitalismo tem ocorrido no plano mundial de modo desigual e combinado”, visto que o processo de industrialização trouxe o progresso material para um conjunto de países em detrimento de outros, cada vez mais dependentes dos primeiros e sujeitos a seus desmandos. Temos então que o desenvolvimento capitalista requer um crescimento da exploração das periferias pelo centro da economia-mundo, que, em termos positivistas, o progresso da minoria pressupõe o atraso da maioria.

Salientamos, de acordo com Braudel (1986) que a divisão do trabalho do sistema internacional não se baseia num acordo que se possa rever a cada momento entre parceiros de igual estatura. O que se nos apresenta é a desigualdade oriunda de estruturas edificadas no longo a longuíssimo prazo e que custam também muito tempo para ser superadas.

Recorrendo a Henri Lefebvre (2009) *apud* Oliveira (2011 p. 51), no modo de produção capitalista, o ‘progresso econômico’, tão caro ao desenvolvimento, consiste em “um desenvolvimento das forças

produtivas, mas a preço de ruínas, falências e a miséria resultante para os operários, ou seja, por meio de contradições múltiplas”. Mais ainda que ‘caro’, o desenvolvimento assim entendido, é essencial para a reprodução e o dinamismo capitalista, conforme afirma Celso Furtado (2000, p. 14), “o progresso técnico é um conjunto de transformações sociais que possibilitam a persistência do processo de acumulação, e, por conseguinte a reprodução da sociedade capitalista”.

O desenvolvimento da técnica com vistas à dinamização da economia é o que viabiliza, uma reprodução mais eficiente do capital na esfera da produção, mas o que também favorece mudanças na esfera do consumo que trazem um crescimento maior e mais veloz à acumulação de capital. Nas palavras de Furtado (2000, p. 27), ocorre a “assimilação das novas formas de vida possibilitadas por um nível mais alto de acumulação”

Oliveira (2011, p. 53) traz ainda em sua análise, pontos conclusivos sobre como podemos entender o desenvolvimento sob o viés do modo capitalista de produção globalizado:

[1] domínio sobre a natureza, e, por conseguinte, sobre o território, através da subserviência das riquezas naturais aos ritmos da produção econômica; [2] progresso econômico, entendido aqui como acumulação de capital a ser obtido, especificamente, através da opressão de classe e exploração da força de trabalho, ocultados ideologicamente; [3] modernização técnica, que compreende a evolução massiva da maquinização do processo produtivo, que geograficamente implica em um processo de tecnificação espacial; [4] hegemonia econômica na perspectiva do sistema-mundo, na medida em que o desenvolvimento é um modelo a ser atingido pelos países que compõem a periferia econômica mundial; e por fim, uma [5] ideologia extremamente

potente, capaz de indicar um futuro próspero a ser construído através da reprodução do modelo então vigente.

O oposto complementar do desenvolvimento, o subdesenvolvimento, merece aqui atenção. O subdesenvolvimento é também visto como um estágio a ser seguido pelo desenvolvimento, sobretudo quando, posteriormente a Segunda Guerra Mundial, “Harry Truman popularizou o termo subdesenvolvimento, a concepção de desenvolvimento igualou-se à de progresso material, um estágio a ser atingido por todos os países do mundo” (OLIVEIRA, 2011, p. 53).

Farias (2017, p. 54) nos aponta que apesar do campo de disputa que estabelece ao redor do desenvolvimento e das diferentes, influências, abordagens e interesses presentes em cada um, o binômio “diagnóstico” e “prescrição” une muitos deles. Explicamos: o caminho do subdesenvolvimento ao desenvolvimento passaria impreterivelmente pelo diagnóstico acertado das causas do “atraso” e da prescrição das melhores políticas desenvolvimentistas para superá-lo, simplesmente dinamizando o setor produtivo.

Em 1975, Yves Lacoste, na publicação *Os Países Subdesenvolvidos*, enumera características do referido conjunto. Oliveira (2011, p. 15) traz no trecho reproduzido abaixo e pede atenção para que não se esqueça de levar em conta que há marcas da época e do fato de ser uma aproximação ainda incipiente, desenvolvida pelo geógrafo *a posteriori*.

Yves Lacoste, em sua obra “Os Países Subdesenvolvidos” (1975), enumera alguns elementos constitutivos do subdesenvolvimento de um país: insuficiência alimentar, deficiência na agricultura, baixa renda nacional média e baixos níveis de vida, industrialização reduzida, fraco consumo de energia mecânica, subordinação econômica, setor

comercial hipertrofiado, estruturas sociais ultrapassadas, fraco desenvolvimento das classes médias, frágil integração nacional, importância do subemprego, deficiente nível de instrução, intensa natalidade e estado sanitário imperfeito.

Temos em Klemig (2014, p. 23) a escolha de uma entre as formas de relacionar desenvolvimento e subdesenvolvimento expõe a construção ideológica por trás do discurso. Para esta autora, o uso mais corrente do termo denota entre subdesenvolvimento e desenvolvimento uma continuidade de substância, sendo o subdesenvolvimento um estágio rumo ao desenvolvimento. De acordo com este discurso bastaria o crescimento para alcançar o desenvolvimento, desconsiderando-se questões históricas, culturais ou do posicionamento de cada Estado dentro do sistema internacional. Klemig constatou a influência da ideologia do “*self-made man*”, pensamento segundo o qual por meio de trabalho duro e perseverança um trabalhador pode chegar a chefe, por exemplo”.

Este discurso, de inspiração notadamente positivista, segue sendo analisado por Rist (2008) a seguir:

Por meio desse discurso, colocou-se o desenvolvimento em bases técnicas, de certo modo à margem do debate político – o desenvolvimento seria alcançado por meio do conhecimento científico, do crescimento da produtividade e pela expansão do comércio. Assim, ao definir subdesenvolvimento como “falta de algo” em vez de um resultado de circunstâncias históricas e ao tratar subdesenvolvimento simplesmente como pobreza sem questionar as razões de causa, a política de desenvolvimento da época concentrava-se em crescimento e assistência, concebidas em termos quantitativos,

tecnocráticos, como a única alternativa viável (KLEMIG, 2014, p. 25).

Milani (2012) também traz uma série de críticas a esta ideia de desenvolvimento. Este é um conceito referendado positivamente por um amplo consenso, mas seria possível universalizar o desenvolvimento como conhecido e experimentado pelos países do Norte? Ou ainda, a quem serviria a perseguição universal e a qualquer custo do desenvolvimento capitalista?

Em nome da cooperação internacional e da promoção do desenvolvimento têm sido difundidas visões políticas, por vezes redutoras das contradições e das assimetrias entre as classes sociais, as sociedades, as nações e a economia internacional, mas também têm sido perpetradas ingerências de natureza cultural, social, econômica e política (MILANI, 2012, p. 212).

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (DDD) de 1986 traz uma definição de desenvolvimento mais abrangente e menos interessada na expansão dos lucros por si só. Vemos nela não só a importância do avanço econômico e técnico, mas também em setores que podem ser “atropelados” em nome destes dois.

o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes (ONU, 1986).

Podemos então perceber as Cooperações Internacionais para o Desenvolvimento como práticas que aliam uma visão de desenvolvimento centrada nos valores e nas demandas dos ditos países do Norte que viriam a oportunizar os países do Sul a alcança-lo em menos tempo e com menos esforço. A realidade, contudo, apresenta elementos que a tornam mais complexa. Há que se levar em conta também como opera a relação entre o desenvolvimento econômico e o social, ligado à expansão d bem-estar social.

Para Farias (2017, p. 48) os avanços sociais num país não seriam uma consequência direta do crescimento econômico, seguindo-o em alguma proporção concreta, como propõe a visão neoclássica. Os avanços na qualidade de vida para amplas parcelas da população são construídos em conjunto com a vontade social e o empreendimento políticas efetivas. Estas visam “a) ampliar a margem de legitimidade social para o exercício do poder; b) ampliar a capacidade de extrair recursos; e c) dar uma resposta aos movimentos de reivindicação social.” Apesar de se tratar de um olhar lançado pelo referido autor à realidades dos séculos XVII e XIX ligadas à realidade dos Estado Unidos e do Reino Unido, notamos aqui como as CIDs correspondem também a importantes ferramentas de manutenção, atualização e reprodução de relações hegemônicas. Tanto no que tange o desenvolvimento humano quanto o do bem-estar social.

A GEOPOLÍTICA DAS CIDS

Ao pensarmos as CIDs como uma ferramenta a serviço dos interesses geopolíticos dos Estados doadores, cabe uma reflexão acerca do conceito de geopolítica e da do panorama geopolítico atual. Esta é uma discussão essencial se pensarmos na estruturação do sistema internacional contemporâneo ao longo dos séculos ou se atentarmos para os padrões geopolíticos que guiam a projeção do Brasil a partir dos projetos de Cooperação Sul-Sul para a África e no cenário interestatal.

Na análise que Farias (2017, p. 59) faz de do trabalho de Ratzel (1983), temos que “o Estado, por ser uma forma avançada de organização

da sociedade política, congregaria um conjunto de instituições e aparelhos com capacidade de exercer o domínio territorial”. Chegamos então ao Estado nacional como o ente que exerce a geopolítica associada a estratégias que visam a “acumulação de poder e riqueza, ao projeto de um Estado que pretende expandir seu poder de influência internacional em articulação com os seus capitais nacionais” (FARIAS, 2017, p. 58).

Becker (1995, p. 273), numa análise do conceito de Geopolítica como se encontra inserido no paradigma realista das relações internacionais, aponta para a pressuposição do Estado enquanto unidade política básica do sistema internacional. O poder é o principal atributo do Estado, sendo dotado predominantemente de natureza militar, econômica e ideológica. Entende-se aí o poder como “capacidade de uma unidade política alterar o comportamento de outra no sentido de fazê-la comportar-se de acordo com seu interesse”; tais unidades interagem na busca de “otimizar os interesses respectivos visando o equilíbrio do poder”.

Há que se atentar, contudo, para atores e relações que operam em territorialidades que desafiam o que se entende como os fundamentos do poder estatal ou mesmo de sua autonomia territorial. A própria territorialidade na escala do Estado coexiste com outras que emergem em escalas acima e abaixo deste.

O contexto de uma economia-mundo marcada pelo processo de globalização enquanto meio de expansão do capitalismo oferece exemplos importantes da complexidade das territorialidades que permeiam os caminhos da geopolítica e não podem ser compreendidas tendo apenas o Estado em conta. Citamos os grandes bancos e corporações transnacionais que retiram “do Estado o controle sobre o conjunto do processo produtivo e afeta[m] a integridade do território nacional e a autonomia do Estado”. O Estado ainda é interpelado pelos movimentos nacionalistas separatistas e movimentos sociais “apoiados na afirmação da identidade e na tradição do lugar” (BECKER, 1995, p. 297).

Temos ainda segundo Becker (1995, p. 298-299), que “o Estado não é mais a única representação do político nem a única escala de poder, mas certamente é uma delas, mantendo-se ainda, embora com novas funções”. De forma que a existência e a relevância da instituição não estão

em xeque, mas seu papel e sua natureza encontram-se impelidos a mudanças substanciais.

Berta Becker (1995, p. 283), recorre a Lefébvre (1978) e chama a atenção de seus leitores para a complexidade da Geopolítica, no que diz respeito ao Estado em meio a semelhante constelação de atores e relação que o perpassam. Este consiste numa instituição que, mesmo possuindo atribuições essenciais consideravelmente fixas, é vivo e mutante.

O Estado não é uma forma acabada, mas sim, deve ser entendido como um processo. Sempre se vinculou ao espaço por uma relação complexa que, no curso de sua gênese, mudou e atravessou pontos críticos. Momentos cruciais nessa relação para o Estado moderno foram: a) a produção de um espaço físico, o território nacional, que tem a cidade como centro; b) a construção de um espaço social, político, conjunto de instituições hierárquicas, leis e convenções sustentadas por valores, onde há um mínimo de consenso, que é o próprio Estado (LEFÉBVRE, 1978 *apud* BECKER, 1995, p. 283).

As práticas em geopolítica, tanto as que atravessam o Estado quanto as que dele emanam utilizam-se dos meios disponíveis, para atingir finalidades diversas. Os fins e os meios geopolíticos podem ser vistos, com certa frequência, sendo utilizados para alcançar fins econômicos e vice-versa. Farias (2017, p. 60) elenca entre os instrumentos geopolíticos, os meios militares ou diplomáticos dos quais pode servir-se um Estado. Já entre os meios econômicos, os Estados dispõem, também em conjunto com a iniciativa privada, das finanças, da tecnologia, da produção e do comércio.

Em Fiori (2014, p. 37-45), encontramos pontos em comum que surgem a partir da comparação dos históricos geopolíticos de dezenove potências que já conquistaram, permanecendo ou não, destaque político e econômico dentro de suas regiões de influência ou mesmo da economia-mundo como um todo. O autor comparou Portugal, Espanha, França,

Holanda, Inglaterra, Rússia, Alemanha, Estados Unidos, Japão, China, Coreia, Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Suécia, Dinamarca, Noruega, Argentina e Brasil. Temos aí contextos históricos, regionais, fisiográficos, ou mesmo momentos de ascensão e eventuais estagnações e declínios bastante distintos. Apresentamos a seguir características das agendas geopolítica e econômicas que unem este grupo de notória heterogeneidade:

1. Em todos os casos o desenvolvimento econômico advém das respostas mais apropriadas a ‘desafios sistêmicos’ de ordem geopolítica. Ou seja, não podemos atribuir nenhum dos casos acima elencados a fatores exclusivamente ‘endógenos’;
2. Os ‘tabuleiros geopolíticos competitivos’, foram essenciais no cultivo da atitude vigilância constante em direção a ameaças, mesmo que virtuais, representadas por grandes potências do passado e do presente. Desta forma, sempre se empenharam em deter estratégias e tecnologias de ponta, o que transbordou do setor bélico para os demais;
3. Há o caso dos estados nacionais detentores de menores extensões territoriais, mas situados em posições geográficas estratégicas, os quais buscaram o enriquecimento e não se transformar em grandes potências. Estes souberam alinhar-se aos interesses de ‘potências protetoras’ acessando mercados, créditos, investimentos e rotas muito interessantes em troca de sua subordinação;
4. Rebeliões, guerras civis e afins, associadas a ameaças externas permearam a história dos países em questão e contribuíram para, a partir do grupo vitorioso, construir uma coesão interna que se mostrou muito importante para o processo de ascensão regional ou global;
5. O expansionismo e o imperialismo apresentaram-se em todas as potências, de modo que as economias

nacionais sempre estiveram a serviço das estratégias imperialistas “por isso a luta dessas grandes potências parece quase inseparável da luta pela expansão contínua de seu território econômico supranacional e pelo controle monopólico de novos mercados”. O desrespeito à livre concorrência, de acordo com a qual o liberalismo devolve seu lugar ao mercantilismo em momentos de conveniência é um ponto que une as potências enumeradas;

6. A imposição de moedas é uma prática comum entre potências para delimitar territórios econômicos. A moeda de referência internacional nunca foi uma escolha livre dos mercados, mas uma imposição dos mais poderosos e vitoriosos;
7. As grandes potências, invariavelmente, têm maior poder de emissão da dívida pública se comparadas a outros Estados. Seus títulos de dívida sempre detiveram também maior credibilidade e papel fundamental para o processo de expansão do alcance geopolítico e conquista de interesses pertinentes a esta ordem.

Tendo em vista a quantidade e diversidade de atores, contextos, estratégias e meios mobilizados para finalidades geopolíticas e econômicas, não podemos negligenciar os aspectos das CIDs que apontam para tais fins. As CIDs são também criticadas no que diz respeito às condições impostas pelos doadores. De inspiração capitalista, segundo Milani (2012, p. 219) as principais condições percebidas dizem respeito à não nacionalização de empresas estrangeiras sem a definição de medidas compensatórias, proteção da propriedade material e imaterial, viabilização da repatriação dos lucros das empresas multinacionais, ajustes estruturais, e perseguição da estabilidade macroeconômica de acordo com os padrões internacionais, entre outros. Podemos então, com Farias (2017, p. 201) afirmar que “Estados e grandes corporações agem combinadamente na defesa e na projeção de seus interesses”.

As chamadas condicionalidades expõem a fragilidade do discurso das CIDs. Aqui elas não são mais as ferramentas de democratização da tecnologia, do crescimento econômico e das boas práticas de gestão, mas mostram-se, inclusive, restritivas destes, garantidoras da manutenção das desigualdades, assimetrias, hierarquias e dependências. Neste contexto, a fala de Sinaceur (1981) *apud* DIAS (2011, p. 19) ao afirmar que “o desenvolvimento é o Ocidente reproduzindo a si próprio” ganha significado e nos remete às características colonialistas que podem apresentar as CIDs.

O que parece mostrar-se é uma continuidade da dominação europeia e de potências de outros continentes que, por meio de “novas alianças e subordinações mais sutis” (FARIAS, 2017, p. 205).

CONCLUSÕES

Situar as CIDs entre uma alternativa às relações exploratórias vigentes na DIT Neoliberal e uma estratégia de construção de hegemonias e territorialização de potencial econômico e político não é tarefa simples. Entre estes dois opostos, há inúmeras possibilidades que tendem ora mais para um lado, ora mais para outro.

Rocha (2019, p. 318) dispõe os principais efeitos das cooperações internacionais em torno de três itens que nos remetem ao que se poderia chamar de um imperialismo *soft*. A saber, a) projeção hegemônica e geopolítica visando mudanças na distribuição global do poder geoeconômico; b) transformação material do território, favorecendo a interesses de determinados atores e c) a promoção geoeconômica de regiões.

Desta forma, uma cooperação internacional eficaz em seus pressupostos básicos, requer um novo contexto internacional. Requer uma outra globalização baseada em novo discurso, um discurso contra hegemônico. Um discurso que emergja também, e urgentemente, do Sul global como um todo, e não apenas de suas elites empresariais aliadas das grandes potências hegemônicas. No caso brasileiro, ao falar de elites,

podemos nos referir aos grandes empresários que encontram nos investimentos econômicos e diplomáticos do Estado um caminho facilitado para sua internacionalização de modo a atingir novos mercados mantendo o foco na reprodução, retorno rápido e acúmulo de capital.

Além das múltiplas formas com que, no período histórico atual, o discurso da globalização serve de alicerce às ações hegemônicas dos Estados, das empresas e das instituições internacionais, o papel da ideologia na produção das coisas e o papel ideológico dos objetos que nos rodeiam contribuem, juntos, para agravar essa sensação de que agora não há outro *futuro* senão aquele que nos virá como um *presente ampliado* e não como outra coisa.

(...)

No entanto, essa visão repetitiva do mundo confunde o que já foi realizado com as perspectivas de realização. Para exorcizar esse risco, devemos considerar que o mundo é formado não apenas pelo que já existe (aqui, ali, em toda parte), mas pelo que pode efetivamente existir (aqui, ali, em toda parte) (SANTOS, 2000, p. 159-160).

Os projetos de cooperação internacional possuem potencial para contribuir com o que pode existir. Uma contribuição que, de forma alguma, levaria a cabo sozinha a construção de uma economia mundo mais equânime e humana. Milani (2012) aponta para mais critérios que precisam ser atendidos para um projeto de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento comprometido com um projeto maior de futuro.

Para que a CID seja eficaz, deve dar prioridade ao desenvolvimento de capacidades nacionais, garantir a apropriação

pelos países em desenvolvimento (“ownership”), coordenar os programas e projetos dos diversos doadores bilaterais e multilaterais com os objetivos das políticas públicas dos países beneficiários (“alignment”), reforçar a responsabilidade mútua, implementar ferramentas de gestão por resultados e, finalmente, harmonizar as práticas e estratégias dos Estados-doadores (“harmonization”). Isso foi o que afirmaram, em linhas gerais, ambas as declarações (MILANI, 2012, p. 216).

Existe, portanto, muito a se entender como as cooperações internacionais para o desenvolvimento estão sendo feitas e que forças e objetivos as movem. Assim como analisar e debater a dinâmica e os impactos/frutos dos projetos concluídos e vigentes. A partir das informações e críticas já existentes e das garantias essenciais que devem ser concedidas aos beneficiários já começamos a vislumbrar, contudo, um bom caminho a seguir.

REFERÊNCIAS

AGNEW, J. **Hegemony: the new shape of global power**. Philadelphia: Temple University Press, 2005.

BOND, P. “A crise econômica global e a pilhagem da África”. **Revista Tensões Mundiais**, vol. 2, n. 1, 2006.

BRAUDEL, F. **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII: o tempo do mundo** (vol. 3). São Paulo: Editora Martins Fontes, 1986.

BRAUDEL, F. **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1987.

CANDAU, V. M. “Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença”. **Revista Brasileira de Educação**, vol. 13, n. 37, 2008.

FURTADO, C. **Introdução ao Desenvolvimento: Enforque Histórico-Estrutural**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FARIAS, H. C. **A estratégia do Brasil na África: fundamentos geopolíticos e mecanismos de financiamento no ciclo recente de expansão econômica (2003-2014)** (Tese de Doutorado em Geografia). Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

FIORI, J. L. **História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

GÓMEZ, J. M. “De Porto Alegre a Mumbai: O Fórum Mundial e os desafios do movimento altermundialista”. In: CECENNA, A. E. (org.) **Hegemonias e Emancipações no Século XXI**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Editora Annablume, 2005.

KLEMIG, M. C. G. **Ausência de Condicionalidades e outros Princípios em Cooperação Sul-Sul Brasileira para o Desenvolvimento Econômico: Motivações, Interesses e Perspectivas**. (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). Brasília: UnB, 2014.

LACOSTE, Y. **Os Países Subdesenvolvidos**. São Paulo: Editora DIFEL, 1975.

LEFEBVRE, H. **O Marxismo**. Porto Alegre: Editora L&PM Pocket, 2009.

LIPIETZ, A. “A Ecologia Política, solução para a crise da instância política?” In: ALIMONDA, H. (comp.). **Ecología Política. Naturaleza, Sociedad e Utopía**. Buenos Aires: CLACSO, 2003.

MILANI, C. “Aprendendo com a história: Críticas à experiência da cooperação norte-sul e atuais Desafios à cooperação sul-sul”. **Caderno CRH**, Salvador, vol. 25, n. 65, 2012.

OLIVEIRA, L. D. **A geopolítica do desenvolvimento sustentável: um estudo sobre a Conferência do Rio de Janeiro (Rio-92)** (Tese de Doutorado em Geografia). Campinas: UNICAMP, 2011.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Nova York: ONU, 1986.

PAUTASSO, D. “O fortalecimento das relações sul-sul: estratégia e realidade para os países emergentes”. **Revista Conjuntural Austral**, vol. 2, n. 8, 2010.

PIZZI, J. “O desenvolvimento e suas exigências morais” [2005]. **Portal eletrônico da Universidade Católica de Pelotas (UCPEL)**. Disponível em: <www.ucpel.tche.br>. Acesso em: 19/03/2019.

ROCHA, A. S. “A política externa e geopolítica brasileira na era Lula: uma análise dos acordos de cooperação técnica para a África”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P.; SILVA, G. V. (orgs.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas**. Porto Alegre: Editora Letral, 2018.

ROCHA, A. S. **Geografia da Cooperação Internacional para o desenvolvimento: um olhar estratégico das relações Brasil – África no início do século XXI. Estratégias de (Re)ordenamento Territorial num Quadro de Inovação, Sustentabilidade e Mudança**. Porto: Universidade do Porto, 2019.

SADER, E. “Hegemonia e contra-hegemonia”. In: CECEÑA, A. E. (org.) **Hegemonias e Emancipações no Século XXI**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização - do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

SCOTTO, G; CARVALHO, I. C. M.; GUIMARÃES, L. B. **Desenvolvimento Sustentável**. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

SINGER, P. **O que é Socialismo, hoje**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1983.

SINGER, P. “Tecnologia e Divisão do Trabalho”. *In*: HAMBURGER, E. W. (org.). **Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1971.

SOUSA SANTOS, B. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Editora Cortez, 2006.

CAPÍTULO 5

*A OMC e o multilateralismo em
tempos de transformações globais*

A OMC E O MULTILATERALISMO EM TEMPOS DE TRANSFORMAÇÕES GLOBAIS

Patrícia Nasser de Carvalho

Desde 1º de janeiro de 1995, a Organização Mundial do Comércio (OMC) é a principal organização responsável por administrar os princípios, as regras e as normas do Sistema de Comércio Internacional. Com raízes na ordem econômica mundial liberal construída no pós-Segunda Guerra Mundial, e criada no pós-Guerra Fria com base em princípios multilaterais, a OMC tem como objetivo realizar acordos não discriminatórios para promover a abertura de mercados, criar disciplinas e resolver disputas comerciais. Desde então, são evidentes as importantes conquistas da OMC na promoção do livre comércio e na gestão das regulações do Sistema de Comércio Internacional⁵, agregando membros e temas à agenda, aprovando acordos e códigos de regulação das transações comerciais e solucionando conflitos políticos entre os seus membros.

No entanto, desde a última rodada de negociações (ainda em curso) da OMC, iniciada em 2001, em Doha, capital do Catar, foram revelados diversos impasses, que provocaram lentidão no avanço de entendimentos e de compromissos, poucos resultados do processo decisório e falta de interesse político dos seus membros, sobretudo das grandes potências. Esses impasses foram criados por diversos obstáculos à fluidez das negociações, e compreendem desde o modo de funcionamento do processo de tomada de decisão da OMC e os impactos de uma grave crise econômica internacional, como a de 2007/2008, até a dinâmica redistribuição de poder na ordem internacional em transformação neste início de século, com mudanças na posição dos Estados Unidos na política internacional e a ascensão de novos polos de poder que questionam a estrutura do sistema de governança global.

⁵ Sistema de Comércio Internacional é aqui entendido como um conjunto de diretrizes que regem essa atividade no mundo e tem dinâmica própria.

Esses obstáculos deixaram um vácuo no Sistema de Comércio Internacional multilateral, que vem sendo preenchido pelos Acordos Preferenciais de Comércio (APCs), ou seja, a opção dos países, todos eles membros da OMC, por barganhar APCs, neste novo século está intrinsicamente ligada às dificuldades encontradas por eles, sobretudo de natureza política, em concluir acordos satisfatórios nas rodadas de negociações comerciais multilaterais e, por isso, eles optam por compromissos preferenciais (CRAWFORD, FORENTINO; TOQUEBOUEF, 2012; THORSTENSEN, 2012; ACHARYA et. al., 2011; MANSFELD; REIHARDT, 2003; HEYDON; WOOLCOCK, 2009). Esses países buscam realizar APCs como alternativa com o fim de simplificar acordos, restringir o número de parceiros, agilizar processos negociadores, garantir seus interesses e incluir temas na agenda da forma que lhes seja conveniente.

Considerando as transformações globais em curso, as perguntas que se colocam neste trabalho são: quais são os principais obstáculos e impasses na OMC, identificados nas negociações da Rodada Doha? Em que medida eles estão relacionados a ameaças ao multilateralismo como princípio fundamental da ordem liberal desde o final da Segunda Guerra? Quais são as principais consequências para o Sistema de Comércio Internacional multilateral? A partir de uma pesquisa explicativa, pautada em dados e reflexões sobre as transformações em curso da ordem global, verifica-se que a crise do Sistema de Comércio Internacional multilateral, centrado na OMC, enfrenta dificuldades sem precedentes, as quais estão associadas a fatores estruturais e conjunturais.

Na primeira seção são debatidos o contexto e os objetivos da institucionalização da OMC na metade dos anos 1990, destacando o papel dos Estados Unidos para a institucionalização da ordem internacional liberal pós-Segunda Guerra Mundial.

Na segunda, são analisados os principais obstáculos e impasses experimentados pelo Sistema de Comércio Internacional multilateral no início do século XXI, tanto advindos do próprio funcionamento da OMC, como das transformações da ordem mundial, onde há redistribuição de poder para outros polos.

A terceira seção dedica-se a discutir as consequências dessas dificuldades para o Sistema de Comércio Multilateral, incluindo a proliferação de APCs em todas as regiões do mundo, e ressalta da mudança de posição das potências mundiais tradicionais em relação ao multilateralismo como princípio fundamental da ordem liberal, a ascensão do nacionalismo no eixo transatlântico, além dos desafios colocados às grandes potências pelo regionalismo na esteira das transformações globais em curso.

A OMC E O MULTILATERALISMO

A criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994, chancelada com a assinatura do *Final Act* em Marraquesh por 124 governos mais as Comunidades Europeias (CE), no desfecho da Rodada Uruguai, marcou o início do funcionamento da principal organização econômica internacional responsável por administrar princípios e regras, criar disciplinas e normas, além de operar um mecanismo de solução de disputas para garantir o pleno desempenho do Sistema de Comércio Internacional em nível multilateral. Além de incorporar os princípios do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Trade and Tariffs*, GATT) – que vigorou desde 1947 não apenas como um fórum de grande importância para a promoção desse sistema (GILPIN, 2001), mas como uma organização internacional *de facto* (MESQUITA, 2013) – e dos demais acordos gerais aprovados ao final da Rodada Uruguai do GATT, em 1994, a OMC foi promulgada como a administradora máxima do conjunto fundamental de regras, ampliando o escopo das disciplinas do comércio internacional (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014) e reforçando que as trocas deveriam ser regidas prioritariamente por princípios multilaterais e não preferenciais.

Diferentemente do GATT, cuja elaboração de normas tinha ficado sob a prerrogativa das suas Partes Contratantes, a OMC foi criada como uma organização internacional com arcabouço institucional próprio. Ela nasceu como uma estrutura que lhe conferiu *status* de organização econômica internacional com personalidade jurídica, munida de um

Sistema de Solução de Controvérsias (SSC), de um secretariado permanente e de outras estruturas administrativas, como o Conselho Executivo, com a finalidade de respaldar as decisões dos seus membros, e onde eles mantinham representações diplomáticas permanentes (MESQUITA, 2013). Ao ampliar sua coerência legal, a OMC também deixou mais claras, específicas e viáveis as regras para reger as trocas de bens e serviços internacionais, além de investimentos (WINHAM, 2011), tendo como fim máximo a promoção da abertura dos mercados e a garantia do livre comércio em âmbito mundial (WTO, s. d.). Assim, ela foi institucionalizada com mais autoridade política e sua cobertura setorial foi mais estendida que o GATT, colocando em vigor os acordos aprovados na reunião de Marraqueche.

Desde que entrou em exercício, a OMC atua como um fórum de negociações intergovernamentais e de diálogo com representantes do empresariado e da sociedade civil internacional, monitora políticas comerciais nacionais e confronta práticas de comércio consideradas desleais, primando pela sua transparência e pela previsibilidade. A partir de então, à sua agenda foram incorporados temas, como acesso a mercados de produtos não-agrícolas (*Non-Agricultural Products Market Access*, NAMA⁶), aspectos comerciais relativos à Propriedade Intelectual (PI) e regras de facilitação de comércio, salvaguardas, regras de origem e normas relativas a anti-*dumping*, padrões ambientais e de trabalho.

Atualmente, além de ser um fórum que abriga representantes de Estados de 164 países que negociam acordos, a OMC é uma organização internacional que opera um sistema de regras comerciais e outro de solução de disputas, presta assistência técnica para países em desenvolvimento (PED) e países menos desenvolvidos (PMD) e mantém cooperação com outras organizações internacionais, como a Organização Mundial do Trabalho (*International Labor Organization*, ILO), o Banco

⁶ Dezesseis setores foram incluídos inicialmente: automóveis, bicicletas, eletrônicos, peixes, produtos florestais, pedras preciosas e joias, matérias-primas, equipamentos esportivos, produtos de higiene, roupas, sapatos, máquinas industriais, brinquedos.

Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (*Food and Agriculture Organization*, FAO) (WTO, s.d.).

O processo de consolidação de aparatos jurídicos, administrativos e técnicos da OMC aconteceu durante a primeira bateria de negociações comerciais sob o seu comando no âmbito da Rodada Doha, capital do Catar, também chamada de Rodada de Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU), lançada em 2001, e cujo objetivo era fazer do comércio um instrumento para superar a pobreza e o subdesenvolvimento. À época, impactada pelos ataques terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos, a comunidade internacional defendia a ideia de que a pobreza era um terreno fértil para potencializar novas ações desse tipo. Dessa forma, era preciso comprometimento com a cooperação e a promoção do desenvolvimento para combater o terrorismo (KLEIMANN; GUINAN, 2011).

Em pouco mais de duas décadas, ficaram evidentes as importantes conquistas da OMC: 36 membros foram agregados à organização desde 1995 e 22 são candidatos (WTO, s.d.), novos temas foram incorporados a sua agenda de negociações e aprovados acordos e códigos de regulação das transações comerciais, além de que inúmeros conflitos políticos entre diferentes partes alcançaram soluções conduzidas pela organização. Estudos empíricos mostram que OMC impulsionou a liberalização de fluxos de comércio internacional de modo considerável nas últimas décadas. Segundo eles, isso se deveu, em grande medida, às disciplinas e aos acordos gerais aprovados na organização (GOLDSTEIN; RIVERS; TOMZ, 2007; PANAGARIYA, 2013; BHAGWATI, 1991; SUBRAMANIAN; WEI, 2003). A grande maioria das linhas tarifárias dos Países Desenvolvidos (PD) declinaram e, ainda que em menor magnitude, foram obtidos progressos substanciais na redução das tarifas aplicadas sobre bens, sobretudo manufaturados, e serviços dos PED e PMD⁷.

Outras pesquisas apontam que as tarifas médias aplicadas pelos PD caíram de 15% em 1947 para 4,5% no início deste século (SUBRAMANIAN; WEI, 2003), os níveis mais baixos da história

⁷ Essa classificação da própria OMC é uma proxy dos membros do G-77 e dos Países Não-Alinhados e com países de renda *per capita* média ou baixa.

mundial recente (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014), a despeito de que esse declínio venha progredindo a passos bem menos largos nos últimos anos (BALDWIN, 2014; GOLDSTEIN; RIVERS; TOMZ, 2007). Outros dados mostram que neste início deste século as margens de cortes de tarifas realizadas no âmbito dos acordos preferenciais de comércio, que não primam pelas regras multilaterais como as da OMC foram, em média, inferiores às tarifas que cumprem a Cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF), aquelas que pressupõem a não discriminação entre nações⁸ (WTO, 2011). Esse resultado é notável porque os cortes tarifários feitos no começo do processo de liberalização comercial foram mais fáceis de serem realizados no início da vigência do GATT do que a partir do início do funcionamento da OMC (LABORDE; BOUET, 2010), quando as tarifas já haviam caído significativamente e mais países negociavam acordos.

Pesquisas da OMC realizadas com estatísticas de importações das 20 maiores economias do mundo destacam que entre 70%-80% do comércio de mercadorias no mundo ainda observa cortes tarifários segundo a cláusula NMF, o que significa que ainda promovem a reciprocidade e a não-discriminação, alguns dos princípios do multilateralismo no comércio internacional (WTO, 2011). Por meio das negociações na OMC declinaram ainda as quotas de importação, especialmente no setor têxtil, e os níveis de subsídios à exportação, com destaque para a agricultura. Mesmo com dificuldade, é possível dizer que a OMC também avançou na especificação jurídica de regras para a liberalização de bens e serviços relacionados a meio ambiente, barreiras técnicas, salvaguardas e PI.

O desempenho relativo ao aumento dos fluxos comerciais é igualmente notório. Ainda que não seja possível creditar esses bons resultados somente às regras e normas de liberalização da OMC, segundo

⁸ De acordo com o princípio NMF, que é o Artigo I do GATT, cada parte contratante é obrigada a conceder o mesmo tratamento tarifário a todas as demais partes contratantes acordo. Ademais, qualquer vantagem ou privilégio relacionado a importações e exportações concedido por uma parte contratante a outra, deverá ser “imediate e incondicionalmente” estendido a todas as demais partes contratantes.

dados da própria organização (2011), o crescimento médio anual das taxas de exportação de bens subiu de 5,6% entre 1981-94 para 8,9% entre 1995-2010 (WTO, 2011). O comércio internacional cresceu durante todos os anos entre as décadas de 1990 e 2000. Em ritmo menor, de 2011 a 2018 houve aumentos consecutivos do volume e dos valores de exportações de bens e serviços, com exceção dos anos 2001, 2009 e 2015. O comércio mundial de bens acompanhou o desempenho do PIB mundial: ambos tiveram aumento de 26% de 2008 a 2018 (WTO, 2019). Há ainda diversas pesquisas de evidências robustas que reforçam que as resoluções da OMC tiveram um forte impacto positivo no incremento do comércio internacional, no crescimento econômico, redução da pobreza e na competição dos seus países-membros.

No que se refere a avanços práticos, na IX Conferência Ministerial da OMC, que aconteceu em Bali, em 2013, foi aprovado o Acordo de Facilitação de Comércio, o primeiro acordo multilateral celebrado pela organização desde sua criação. Este acordo busca a simplificação de procedimentos aduaneiros, a cooperação entre autoridades e o seu comprometimento com questões de *compliance*. Também foram aprovadas maiores reduções das barreiras comerciais e tratamento privilegiado aos produtos dos PMD (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014), pelas suas menores condições de competir no mercado internacional. Recentemente, a OMC tem se preocupado em incluir nos processos de barganha assuntos atuais com regras modernas, como e-commerce, relação entre comércio e gênero, cybersegurança e uso de biocombustíveis.

Em resumo, seja porque houve aumento dos fluxos de comércio internacional e do número de membros, maior abrangência de temas negociados e acordos firmados, ou ainda em razão do adensamento jurídico de seus marcos regulatórios por meio de interpretações e aplicação das regras do SSC, que conferiram maior estabilidade e credibilidade à organização se comparada ao GATT, a OMC se consolidou como importante organização encarregada dos acordos e disciplinas para a facilitação do comércio internacional. Ademais, ela se firmou como uma importante organização política, onde governos e profissionais que trabalham com comércio consideram que são essenciais

a transparência e a uniformidade das regras comerciais aplicadas pela OMC para a governança comercial global, além de proporcionar mecanismos de cooperação sem retirar a autonomia dos governos na formulação da política comercial (TROMMER, 2017). No princípio do século XXI, a OMC funciona como elemento harmonizador e estabilizador de toda a estrutura de liberalização do comércio internacional (THORSTENSEN, 2012) e ainda é a principal responsável pela liberalização das trocas (WTO, 2011), pois suas regras, em princípio, habilitam todos os membros a acessar as funções de governança de igual modo.

Todavia, há algum tempo, a OMC tem enfrentado muitas dificuldades ao percorrer seu caminho. Desde a primeira e única rodada de negociações multilaterais da OMC, iniciada em 2001 em Doha, e que deveria ter sido finalizada até 1º de janeiro de 2005, manifestaram-se diversas dificuldades, que provocaram lentidão no avanço de entendimentos e de compromissos políticos. Até hoje inconclusa, a Rodada resiste e causa grandes frustrações. Desentendimentos em questões sensíveis entre membros impedem avanços na elaboração de disciplinas comerciais, na resolução de disputas e no alcance do equilíbrio de muitos e distintos interesses de seus membros. A euforia da instituição nas pouco mais de duas décadas de realizações do multilateralismo no domínio da OMC, mesmo agregando membros que juntos realizam 98% do comércio mundial, parece estar passando por um período difícil.

Da mesma forma, o multilateralismo, como princípio básico da política e da governança internacional, cujas bases estão na cooperação entre várias nações aliadas e a coordenação das suas políticas nacionais (KEOHANE, 1990), ao menos como foi pensado pelas grandes potências capitalistas no pós-Segunda Guerra Mundial, está sendo questionado. As conferências ministeriais mais recentes, inclusive a última, realizada em Buenos Aires, em 2017, revelaram resultados decepcionantes ou aquém do esperado para muitas nações (BELMANN, 2018). As principais dificuldades à conclusão da Rodada Doha e sua relação com o declínio do multilateralismo com são discutidas a seguir.

OBSTÁCULOS E IMPASSES NAS RODADAS DE NEGOCIAÇÕES DA OMC

Há diversos obstáculos que resultam em impasses os quais impedem o avanço da Rodada Doha. Como discutido anteriormente, um deles é o conteúdo da agenda de negociações da OMC, que trata de assuntos muito numerosos, complexos e não suscetíveis a barganhas fáceis ou a rápidas soluções compromissadas. Esse é um dos motivos pelos quais as discussões sobre códigos e normas se arrastam por anos. Sendo objeto de muitas controvérsias, os “novos temas”, que recentemente agregaram comércio eletrônico, manipulações cambiais, política de competição e padrões justos de trabalho, relacionam o comércio internacional a questões domésticas, mesmo sem terem sido suficientemente discutidas pelas economias em âmbito doméstico (VANGRASSTEK, 2013).

Com a integração dos mercados, os avanços tecnológicos e a complexificação das relações internacionais, esses “novos temas” vão além das tradicionais questões relativas ao comércio transfronteiriço, como tarifas, quotas e subsídios, instrumentos de política comercial que dominaram a pauta negociadora do GATT-1947. Ainda, o comércio internacional atualmente engloba trocas não somente de bens e serviços, mas também de capital, pessoas, informações, tecnologia, dados e até mesmo de ideias (BALDWIN, 2014).

Outro obstáculo ao avanço das negociações na OMC é a necessidade de consenso entre muitos membros. Quando foi aprovado, em 1947, eram 23 partes contratantes do GATT. Na atualidade, são 164 membros da OMC (WTO, s.d.) com interesses heterogêneos (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014). Cada um deles tem a sua política comercial, que pode alterar a distribuição de recursos dentro do país, gerando resistências por parte de certos segmentos domésticos, as quais se refletem na postura dos governos na política comercial, por temerem perda de sua autonomia ou na busca por proteger interesses específicos de segmentos sociais. Portanto, os problemas de ação coletiva dentro da organização são proporcionais ao aumento do número de membros, tornando cada vez mais difícil concluir novos acordos

multilaterais, monitorar seu comportamento e fazer com que as regras sejam cumpridas (MANSFELD; REINHARD, 2003).

O *single undertaking*, adotado na Rodada Uruguai, por demanda dos PD, foi agregado ao consenso, que já fazia parte do texto original acerca do processo decisório do GATT. Enquanto o primeiro afirmava que todas as questões deveriam ser negociadas simultaneamente e “nada seria concordado até que todos concordassem com tudo”, o segundo concedia poder de veto à parte reclamada em qualquer etapa do processo, isto é, da formação do painel à aprovação do relatório final da reunião. A adoção do *single undertaking* aconteceu porque os PD estavam determinados a assegurar que fossem restringidos os períodos mais longos de tratamento especial concedido aos dos PED e PMD para aderirem a regras e códigos da organização (HEYDON; WOOLCOCK, 2012). Na perspectiva dos PD, isso evitaria o GATT à “*la carte*” das rodadas anteriores, onde a reciprocidade entre as partes havia sido baixa da perspectiva das economias industrializadas (MESQUITA, 2013). Em termos práticos, porém, o *single undertaking* dificulta o processo decisório e a conclusão de acordos na OMC (THORSTENSEN, 2012) porque funciona como uma “camisa de força” para seus membros (KLEIMANN; GUINAN, 2011).

A OMC é uma organização internacional intergovernamental e suas decisões sobre a redução ou a eliminação das barreiras ao comércio são políticas e inevitavelmente refletem no processo de barganha o poder dos seus Estados membros. Nesta linha, o aumento do poder das economias emergentes nas últimas décadas, configurando um sistema multipolar, é mais uma razão que dificulta que os membros da OMC cheguem ao consenso sobre um tema e se aplique o *single undertaking*. Muitas dessas economias só ingressaram recentemente na OMC, como a Rússia (2012), embora tão logo tenham formado coalizões vitais para dificultar o avanço das negociações quando as grandes e tradicionais potências, como Estados Unidos e União Europeia (UE) insistiram em acordos desequilibrados. Membro desde 2001, mesmo sem oficialmente ser uma economia capitalista, a China é hoje o maior *player* do comércio internacional em termos de volume de trocas de bens e o maior exportador de serviços entre as economias emergentes, apresentando taxas de crescimento expressivas nestes dois quesitos nas últimas décadas (WTO,

2019). Brasil, Índia, Turquia, África do Sul, México, para além de Malásia e Indonésia, são outras economias emergentes que figuram na lista dos maiores mercados de comércio de bens nos últimos dez anos.

Face ao crescimento e representatividades desses mercados na economia mundial, é indiscutível a crescente resistência por parte dos PED e PMD às decisões do *Quad*, formado pelas principais representações de potências mundiais tradicionais no GATT e na OMC: Estados Unidos, UE, Japão e Canadá. De fato, os dois primeiros continuam sendo os maiores e mais influentes membros da OMC, mas têm relativamente menor poder na formulação das suas regras do que tinham no período do GATT (VANGRASSTEK, 2013), tendo em vista seu menor peso na economia e na política mundial.

Nesse jogo de poder, até o início da Rodada Doha, as partes do *Quad* tiveram forte influência política para manter as regras da OMC alinhadas à proteção dos setores que mais lhes interessavam (LABORDE; BOUET, 2010). No entanto, a partir do início do século XXI, a maior representatividade econômica e política das economias emergentes se refletiu na ação dos PED nos processos decisórios da OMC, que ficou mais evidente na Conferência Ministerial de Cancún, em 2003. Lá, os países se organizaram em duas frentes negociadoras. Tendo como pilar os interesses no setor agrícola, foi formando o G-20⁹, centrado em duas grandes economias em desenvolvimento – Brasil e Índia –, que buscavam selar a queda das tarifas e dos subsídios à exportação no setor agrícola dos mercados dos países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE). De acordo com as economias do G-20, os PD causavam grandes distorções no comércio internacional de produtos agrícolas e pecuários há décadas. Assim, o G-20 passou a se articular com outras coalizações, como o Grupo Africano, o Grupo Ásia-Caribe-Pacífico (ACP), o Grupo de *Small and Vulnerable Economies* (SVE)¹⁰, o

⁹ África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

¹⁰ Agrega os países mais pobres do mundo. A OMC adota a lista de países da ONU (UN, 2018).

G-33¹¹ e o G-90¹² e conseguiu alterar a geometria política das negociações das trocas, marcando o fim do tradicional domínio do *Quad* nas decisões da OMC (KLEIMANN, GUINAN; 2011).

Na frente de acesso a mercados, foi constituído o NAMA-11¹³, coordenado pela África do Sul, interessado em equilibrar a liberalização de bens industriais na mesma medida em que os PD abrissem seus mercados a bens agrícolas (THORSTENSEN, 2012). Esses países se colocaram contra as propostas apresentadas por Estados Unidos e UE, centradas basicamente nas “questões de Cingapura” (regras e políticas de competição, transparência nas licitações de compras governamentais que incluíam fornecedores estrangeiros, disciplinas de investimentos, regulações de PI, de trabalho e ambientais). Ou seja, em uma rodada que deveria promover o desenvolvimento, os PED foram solicitados a liberalizar ainda mais os serviços e aceitar maiores compromissos dos membros nos temas do NAMA, a fim de se beneficiar de uma redução substancial das distorções comércio agrícola (ALESSANDRINI, 2013).

Como consequência da negativa das coalizões formadas por PED e PMD às propostas das maiores potências ocidentais tradicionais, a capacidade da aliança transatlântica foi atingida, ou seja, a reação desses países foi um duro golpe à liderança de europeus e norte-americanos na OMC após o colapso da Reunião Ministerial de Cancún (MESSERLIN, 2010), pois as várias tentativas dos negociadores dos Estados Unidos e da UE de dismantelar do G-20 e ir contra outras coalizações não foram eficazes. Por um lado, naquele momento, ficou claro que os PED e PMD, que formavam coalizões híbridas, questionavam a estrutura de tomada de decisão e as regras do Sistema de Comércio Internacional multilateral e se

¹¹ O G-33 reúne países importadores de alimentos, entre eles alguns produtores de monoculturas, e reivindica isenção de determinados produtos agrícolas das negociações, temeroso de que a liberalização total possa prejudicar a economia de seus membros.

¹² O G-90 também surgiu na Conferência de Cancún e congrega países que eram antigas colônias europeias na África, Caribe e Pacífico. Seu principal interesse é o fim dos subsídios ao algodão.

¹³ Formado por Argentina, Brasil, Egito, Índia, Indonésia, Namíbia, Filipinas, África do Sul, Tunísia, Venezuela, República Bolivariana da Venezuela.

articulavam para pressionar os *players* comerciais mais poderosos, possibilitando negociações mais justas e equilibradas do seu ponto de vista. Por outro lado, os PD não foram suficientemente sensíveis em reconhecer que estavam lidando com coalizões com mais poder político do que nas décadas da Guerra Fria, e que elas não cederiam tão facilmente quanto as antigas alianças de países do Sul (NARLIKAR; VAN HOUTEN, 2010).

Esse fato deixou claro que as relações políticas dentro e entre esses países e seu relacionamento com os demais membros da OMC têm se mostrado muito mais complicadas e controversas do que no período em que o GATT vigorou. Por um lado, a diversidade de membros trouxe consigo a demanda por uma organização representativa, mas, por outro lado, passou a ser conduzida principalmente por alianças ativas com o fim de aumentar o poder de barganha de cada um dos seus integrantes (VANGRASSTEK, 2013).

Aliás, uma divisão entre PD e PED/PMD do Sul Global havia sido conformada no final da Rodada Uruguai, em 1994: o último grupo não estava satisfeito com as soluções dadas no âmbito do GATT porque, do seu ponto de vista, as promessas de liberalizar o comércio internacional não haviam sido cumpridas pelas economias industrializadas em duas áreas-chave para eles: agricultura e produtos têxteis. Na verdade, os PD pediam a abertura dos mercados agrícolas dos PEDs e PMDs sem abrir mão de suas políticas agrícolas protecionistas. De outra parte, o receio dos PD de que as taxas de desemprego se ampliassem e os salários reais caíssem em suas economias, em função da competição de bens estrangeiros produzidos com mão-de-obra de baixo custo provenientes de muitas economias em desenvolvimento, provocou pressão pela inclusão dos “novos temas” na agenda de negociações desde o início da Rodada Uruguai (1986). O medo de que o livre comércio se tornasse o “culpado” se generalizou e assim permaneceu até o início do novo milênio (BHAGWATI, 1994).

Desse modo, a despeito dos alcances da Rodada Uruguai em termos de redução de barreiras comerciais, muitas questões não foram resolvidas. Áreas como agricultura, têxteis e transportes continuaram, em geral, muito protegidas. Várias barreiras ao comércio também foram

mantidas em altos patamares nos PMD e PED, sobretudo no setor de serviços, produtos eletrônicos e automóveis com base no argumento da indústria nascente (LABORDE; BOUET, 2010).

Em tempos de transformações globais, para além das divisões Norte-Sul, também é perceptível nas últimas décadas o aumento da heterogeneidade de interesses entre os PED membros da OMC. Na Conferência Ministerial de Bali, por exemplo, ficaram claras as diferenças entre Brasil, China e Índia no G-20. Esta última manteve posição mais radical em relação às propostas do acordo sobre agricultura apresentado pela OMC, alegando que essa era uma questão de segurança alimentar do seu país, onde 70% dos produtores rurais eram pequenos e que, por isso, o país teria que manter os subsídios agrícolas por um determinado tempo em níveis acima do acordo proposto. Logo, as diferenças entre os PED refletiram a multiplicidade de seus interesses e se reproduziram em uma variedade de coalizões na OMC. No caso das potências emergentes, as suas estratégias de barganha variaram em níveis diversos.

A falta de vontade política, sobretudo por parte dos PDs de concluir mais uma etapa do processo de liberalização comercial é mais um obstáculo à conclusão da Rodada Doha. A despeito de que o SSC possa ser considerado um mecanismo ativo e que a OMC tenha êxito em liberalizar o comércio de vários setores importantes, norte-americanos e europeus têm demonstrado que gradativamente vêm reduzindo as suas expectativas quanto aos progressos na OMC (THORSTENSEN, 2012) da forma que lhes seja conveniente. Nas últimas décadas, parece que eles e outros PD se convenceram dos custos econômicos políticos de baixar as barreiras do comércio internacional.

A crise econômica internacional, iniciada entre 2007 e 2008, cujas consequências implicaram na queda das taxas de crescimento econômico e na revisão das políticas domésticas dos PD, inclusive a comercial, a fim de ganhar competitividade e ampliar sua participação no mercado internacional, agravou a falta de vontade política das grandes potências tradicionais de liderar as negociações da Rodada Doha (MARTIN; MESSERLIN, 2007; THORSTENSEN, 2012). Dessa forma, elas passaram a exigir maior esforço dos países emergentes para justificar a conclusão da Rodada Doha. Na prática, os PD buscam diferenciação entre

os PED, destacando as economias maiores, mais dinâmicas e competitivas das demais (BELMANN, 2018), visto que a elas deveriam serem feitas menos concessões que aos PMD. Por seu turno, os PED que são economias emergentes não oferecem reciprocidade total nas negociações comerciais e selecionam a aplicação de algumas regras da OMC (HOEKMAN; NELSON, 2018). De fato, a relutância das potências emergentes em deter novas responsabilidades na OMC deixou este sistema de regras da organização mais propenso a impasses, aumentando os níveis de desconfiança das economias desenvolvidas (NARLIKAR, 2013).

No caso da China, desde que apresentou sua candidatura à membro da OMC, os Estados Unidos insistiram em classificar esse país como um PD (BHAGWATI, 2008). Tal concepção norte-americana está em linha com o argumento que o atual presidente, Donald Trump, explora desde que foi eleito, em 2016, embora o governo anterior, de Barack Obama (2009-2017), em alguma medida, também tenha tomado a mesma posição. Na realidade, os dois partidos políticos dos Estados Unidos passaram a ver o livre comércio como uma atividade cara para o seu país.

A carência de uma liderança política na OMC (MESSERLIN, 2007), aliada à inabilidade da OMC de exercer autoridade coletiva, certamente vem minando os resultados das negociações multilaterais de comércio internacional. Esse cenário é bem diferente das rodadas de negociações do GATT, quando os Estados Unidos e a UE se revezaram nas propostas para iniciá-las porque tinham grande interesse nos seus resultados e apoiaram totalmente a criação da OMC.

Pelas diversas razões aqui discutidas, sobretudo após a crise de 2008, norte-americanos e europeus passaram a oferecer modestas concessões para a realização de acordos e regras na OMC. Houve motivos suficientes para que a Rodada Doha chegasse a ser paralisada em diversos momentos, culminando com o seu colapso na Reunião Ministerial de Genebra, em 2008, e assim permaneceu até as negociações serem retomadas na Reunião Ministerial de Bali, em 2013. Depois disso, houve mais duas reuniões ministeriais, com poucos resultados.

CONSEQUÊNCIAS PARA O SISTEMA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL MULTILATERAL

Certamente, no início do século XXI, a redistribuição de poder na ordem internacional em transformação tem dificultado a fluidez das negociações na Rodada Doha, embora ela não se reflita somente na OMC, mas em outras organizações internacionais multilaterais institucionalizadas no fim da Segunda Guerra Mundial, as quais nasceram sob a égide do poder hegemônico liberal dos Estados Unidos. Neste século, as interações formais e informais entre atores estatais e não estatais, em nível global e regional, baseiam-se em princípios e instituições que não são dominados por um polo único de poder ou apenas por um grupo superpoderoso (ACHARYA, 2017). Como a redistribuição de poder mundial está em curso, o comportamento dessas novas e emergentes potências procura avançar a sua própria visão de ordem global nas negociações (NARLIKAR, 2013, p. 568-569), muitas vezes mostrando que estão insatisfeitas com ela e têm por objetivo reformá-la.

O argumento que vem sendo inflamado mais recentemente pelos líderes políticos das grandes potências tradicionais, com destaque para os Estados Unidos, após a eleição de Trump, é de que é preciso ser cético com relação aos ganhos com a liberalização do mercado. Desde sua campanha eleitoral, o presidente vem explorando o sentimento dos eleitores que se sentem injustiçados porque as empresas nacionais buscam oportunidades e vantagens no mercado internacional ou porque os produtos norte-americanos não conseguem competir com os estrangeiros, os quais entram no mercado dos Estados Unidos há décadas em função de poucas ou baixas barreiras comerciais impostas pelos governos anteriores. Enaltecendo os malefícios da globalização, o presidente Trump parece que se esquece de que os Estados Unidos foram e ainda são um dos maiores beneficiados com as diretrizes das organizações internacionais que eles fundaram no pós-Segunda Guerra¹⁴.

¹⁴ Para além de minar a legitimidade das instituições internacionais multilaterais que ajudaram a criar, os norte-americanos estão dificultando as negociações

Nos últimos dois anos, com o agravamento da guerra comercial entre seu país e a China, a autoridade responsável pela política comercial dos Estados Unidos, o *US Trade Representative*, identificou várias medidas chinesas injustas na área comercial, como o excessivo apoio do Estado às empresas públicas, a necessidade de transferências de tecnologia exigidas pela legislação chinesa quando um empresa transnacional realiza investimentos no mercado chinês, roubo de PI e falta de transparência da política comercial. Por essas razões, Trump sucessivamente desqualifica a OMC por não atender aos interesses do seu país e ameaça que os Estados Unidos deixarão a organização. Acima de tudo, mostra-se abertamente hostil e crítico à ordem multilateral baseada em regras e na cooperação e apela para o argumento da segurança nacional para proteger o mercado dos Estados Unidos da concorrência chinesa e internacional.

Com um discurso em tom nacionalista, Trump demonstra o que Bhagwati (2008) chamou de *Diminished Giant Syndrome*, perceptível na área comercial do seu país já no final dos anos 1980, quando os Estados Unidos tiveram receio dos efeitos das importações japonesas e alemãs sobre seu mercado doméstico. No momento, a ameaça parece ainda maior, como é possível perceber com a reação do governo norte-americano no caso da empresa chinesa Huawei, em maio de 2019, quando o país claramente se mostrou temeroso de perder suas vantagens na corrida tecnológica global para a China, demonstrando que essa não é apenas uma guerra comercial entre países, mas uma competição entre empresas e governos por inovações tecnológicas, investimentos, fluxos de dados e digitalização da produção, e ainda por recursos globais e influência (LINN, 2018).

Na onda de forte ceticismo em relação à ordem liberal multilateral estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial, tanto nos Estados Unidos como em várias economias europeias, onde vários partidos de direita e extrema direita crescem em termos de representatividade, pautando-se em radicais discursos populistas e autoritários, o *Brexit*, aprovado em referendo realizado em 2016 pelo Reino Unido para sair da UE, é outro

internacionais em assuntos internacionais de interesse coletivo, como as mudanças climáticas.

destacado exemplo da falta de consenso interno sobre as abordagens e soluções envolvendo acordos sobre as relações, o lugar e a participação de cada país na ordem global. Buscando “o meu país primeiro”, britânicos se juntam aos norte-americanos para coroar o revés da histórica liderança transatlântica na defesa do multilateralismo e da ordem mundial liberal desde o final da Segunda Guerra Mundial. A despeito do *Brexit*, no entanto, a UE, precisa continuar defendendo a liberdade e o multilateralismo como valores essenciais para o seu funcionamento e suas relações internacionais, porque eles estão no cerne da sua própria formação como bloco (WOOLCOCK, 2019).

Já os Estados Unidos, talvez pelas suas fragilidades atuais, podem conferir um tom agressivo e ao mesmo tempo defensivo ao seu discurso, deixando a ideia da ordem mundial *rule-based* para a *power-based*, elevando as tensões político-diplomáticas e geopolíticas. Na verdade, além dos pontos acima discutidos, a fragilidade do poder norte-americano mostra que a ordem mundial não é mais a mesma que aquela do período do pós-Guerra Fria. A instabilidade se reflete na OMC (e no Banco Mundial, no Fundo Monetário Internacional, na Organização das Nações Unidas etc.), onde as relações políticas se mostram muito mais complicadas e controversas do que há mais de vinte anos, quando ela foi criada. Neste sentido, o Sistema de Comércio Internacional Multilateral centrado na OMC perde a relevância que tinha no momento de sua criação, quando os Estados Unidos eram a maior potência mundial e bancavam as regras multilaterais por entender de que delas se beneficiavam.

Face às tantas dificuldades enfrentadas pela OMC nas últimas duas décadas, seus membros vêm buscando outras instâncias de negociações. Os APCs, cujo processo de proliferação se acentuou a partir dos anos 1990 (MESSERLIN, 2007), e, portanto, é coincidente com a institucionalização da OMC, ocupam no início do século XXI um espaço cada vez maior nas negociações comerciais internacionais e desafiam as normas e regras multilaterais aprovadas na OMC. Os APCs são acordos de caráter preferencial, ou seja, realizados entre um grupo específico, e de natureza recíproca (WTO, s.d.), que oferecem potencial para ampliação do acesso a mercados aos seus membros e contam com suas próprias

regras, normas e agenda de negociações, buscando ampliar mercados, promover economias de escala, escopo, estimular a eficiência, etc.

Embora não seja possível afirmar que os fluxos de trocas comerciais estejam crescendo somente em razão dos acordos da OMC ou da proliferação de APCs no mundo, pois os países também abriram seus mercados unilateralmente a partir dos anos 1980, decerto, as frustrações com relação aos resultados da OMC, a sua agenda inacabada e a pressa dos governos de firmar acordos implicam na sua preferência por APCs (THORSTENSEN, 2012; ACHARYA *et al.*, 2011; MESSERLIN, 2013; KLEIMANN; GUINAN, 2011).

A pressão exercida por parte das empresas transnacionais também reforça a necessidade de os países fomentarem acordos comerciais com menos membros à mesa de negociações (DIETER, 2008). As dificuldades encontradas nas rodadas da OMC impactam os fluxos comerciais de grandes *players* do comércio internacional onde se localizam empresas de matriz produtiva fragmentada entre PDs, PEDs e PMDs. Elas se valem da queda de barreiras ao comércio, proporcionada pelos APCs, para manter suas exportações e importações, uma vez que optam pela divisão de sua cadeia produtiva entre as diversas nações do globo. Geralmente, a produção de grande escala e intensiva em mão de obra e outras vantagens comparativas se localiza nos PEDs e PMDs, ao passo que o aparelho burocrático, de pesquisa tecnológica e legal, concentra-se nas matrizes das empresas nos países centrais. Portanto, esses mercados formam as Cadeias Globais de Valor (CGV), que representam o movimento global no qual as empresas transnacionais criam redes de subcontratação, associação ou terceirização da produtiva ou de prestação de serviços no mercado internacional para a produção de bens e a prestação de serviços.

Além de acelerar a formação de redes de produção entre seus membros, os APCs têm caráter multifacetado, afinal, se ajustam às necessidades dos *players* em negociação na medida em que cada parte pode acrescentar à pauta de discussão assuntos de seu interesse e de acordo com o grau de liberalização por almejado. Eles podem incluir seus próprios mecanismos de solução de conflitos e expandir a agenda ou avançar em temas cujas regras ainda não foram decididas na OMC. Os

acordos que aprofundam as regras multilaterais já existentes são OMC-*plus*, ao passo que os que criam regras multilaterais para setores não considerados previamente são OMC-*extra*. Disso resulta o aumento da regulação do comércio internacional em bases preferenciais, e não multilaterais. As normas e regras decididas fora da principal organização internacional multilateral são conformadas a partir das “ondas” de APCs e não seguem os princípios básicos de não-discriminação, reciprocidade e da livre concorrência, fundamentos básicos do GATT/OMC.

A formação de APCs, ao mesmo tempo em que conduz à complexa e ampla de interdependência global de seus atores, também resulta em uma inevitável fragmentação do sistema de regras e normas do comércio internacional, que vem na esteira da fragmentação do sistema de governança global, com a pluralidade de fóruns, agentes, instituições, atores, ideias e escopo, além de fluxos de distintas naturezas em nível multilateral, regional e plurilateral (SENHORAS, 2015). Por conseguinte, este é cada vez mais um “mundo regional”, uma vez que cada vez mais caminha em direção contrária à universalidade da ordem liberal (ACHARYA, 2017).

Os APCs fazem parte do processo de regionalismo econômico-comercial, pois buscam facilitar o comércio de bens e de serviços que nessa fase não abrange parceiros que necessariamente estão na mesma região geográfica. Como um processo que não é recente, o regionalismo é amplo, uma vez que engloba fenômenos distintos, abrangentes e diversos, onde diferentes atores, processos e variáveis internas e externas se relacionam (FAWCETT, 2000). Ele pode compreender várias áreas (econômica, política, geopolítica, social, cultural, etc.) e está associado a situações de interação entre atores que podem ou não ser Estados Nacionais que cooperam e se integram em diferentes níveis, além de que é possível de que esteja ligado à identidade e à coesão de uma determinada região (HURRELL, 1995). Os APCs são essencialmente relacionados a comércio, e não implicam em maiores compromissos que a livre circulação de bens e de serviços entre as partes.

Os Estados Unidos foram um dos primeiros países a aplicar a estratégia de sua política comercial voltada para a negociações de diversos APCs, ainda nos anos 1990, assim que perceberam que suas demandas na

OMC não estavam sendo atendidas a contento. A eles seguiram-se UE, Coreia do Sul, Japão, China, além de outros países na Ásia, América Latina, África e Oceania. Às vésperas do início da segunda década do século, a ampliação do número de APCs experimenta um ritmo de crescimento inigualável em todas as regiões do mundo – são mais de 300 APCs em vigor e diversos outros em negociação (WTO, s.d.) –, os quais em sua maioria conformam áreas de livre comércio bilaterais, embora também tenha se ampliado o número de mega acordos regionais de comércio, aqueles que compreendem diversos parceiros, incluindo vários países do Sul Global.

Com efeito, os países esperam obter mais ganhos com os APCs do que com a OMC, como muitas experiências mostram, que também podem gerar altos custos assimétricos, incoerências procedimentais, imprevisibilidade e instabilidades nas relações internacionais, uma vez que até então são pouco regulamentados pela OMC, as suas regras se superpõem nas mais diversas temáticas e muitos deles têm seus próprios mecanismos de solução de controvérsias. Ademais, como os APCs envolvem negociações que são políticas, os interesses e a imprevisibilidade precisam ser levados em consideração pelas partes. Eles podem ainda reduzir a qualidade de interações políticas que ocorrem no Sistema de Comércio Internacional por serem instâncias mais frágeis em termos institucionais, tendo menos condições de ser transparentes, promover o diálogo e garantir a uniformidade e a simplicidade das regras (TROMMER, 2017). Nesta ordem em transformação, o principal desafio para os países é avaliar bem os *trade-offs* exigidos por cada APC para não deixarem de priorizar o multilateralismo e acabarem esperando ainda mais por resultados comerciais que podem nunca chegar no âmbito do regionalismo.

CONCLUSÃO

Nas pouco mais de duas décadas desde a sua institucionalização, a OMC teve sucesso em implementar acordos para abertura de mercados, regular o comércio, ampliar a agenda de negociações e agregar membros,

além de que institucionalizou um órgão eficiente para a solução de conflitos. Mesmo contando com uma estrutura jurídica e administrativa que conferiu a ela condições de promover a liberalização do comércio internacional com mais estabilidade e credibilidade em relação ao GATT, após o lançamento da Rodada Doha, ficaram evidentes os vários obstáculos ao avanço da liberalização do comércio pelas vias da OMC, sobretudo de natureza política, que resultaram nas suas dificuldades de selar acordos sobre questões sensíveis, avançar na elaboração de disciplinas comerciais e equilibrar muitos interesses.

Os impasses gerados e a lentidão das negociações na OMC, sejam por fatores conjunturais ou estruturais, abriram espaço para que os APCs preenchessem o vácuo nas negociações para a liberalização do comércio internacional. Supostamente mais rápidos, menos burocráticos e vistos como acordos simples, flexíveis e mais seletivos porque são restritos aos interesses de poucas partes, além de que cada vez são mais destacados pela mídia nos últimos anos e objeto de interesse das grandes empresas globais, esses acordos, especialmente os de tipo bilateral, proliferam-se em todas as regiões do mundo desde os anos 1990, e ganham mais evidência no início do século XXI. A própria a OMC admite que essa tendência é duradoura (WTO, 2011), embora continue defendendo as vantagens do multilateralismo *vis-à-vis* o regionalismo ou o protecionismo para dos seus membros nas negociações comerciais.

O regionalismo, por meio dos APCs, é uma forma das potências emergentes reagirem à ordem que privilegia as grandes potências ocidentais desde a Segunda Guerra Mundial, as quais estabeleciam normas e regras existentes de acordo com seus interesses e resistiam às reformas das instituições internacionais multilaterais. Há algum tempo as potências emergentes clamam por maior espaço e liderança nas instituições internacionais, ao mesmo tempo em procuram criar novos mecanismos globais e regionais de governança. Por seu turno, nos Estados Unidos e no Reino Unido, e em vários outros países do mundo, os APCs são vistos como respostas às frustrações com os resultados da OMC, mas de forma mais ampla, com as consequências da globalização, do globalismo e a sensação de fracasso do multilateralismo alimentaram as percepções de parte dos cidadãos que passaram e defender o nacionalismo, elegendo

governos populistas (ACHARYA, 2017). Portanto, com a implosão da ordem mundial liderada pelos Estados Unidos, os países, sejam eles PD, PED ou PMD, buscam maneiras de superar os desafios do capitalismo globalizado e os desafios transnacionais a partir de soluções que consideram próprias, a partir das quais terão mais controle e conseguirão maior eficiência. Inevitavelmente, seja no comércio ou em outras áreas, essas soluções ameaçam como nunca o multilateralismo.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. “Global Governance in a Multiplex World”. **EUI Working Paper RSCAS**, n. 29, 2017.

ACHARYA, R.; CRAWFORD, J. A.; MALISZEWSKA, M.; RENARD, C. “Landscape”. *In*: CHAUFFOUR, J. P.; MAUR, J. M. (orgs.). **Preferential Trade Agreement Policies for Development: a Handbook**. Washington: World Bank Group, 2011.

ALESSANDRINI, D. “WTO at a Crossroads: The Crisis of Multilateral Trade and the Political Economy of the Flexibility Debate”. **Trade, Law and Development**, vol. 5, 2013.

BALDWIN, R. “Multilateralising 21st Century Regionalism”. **Global Forum on Trade Reconciling Regionalism and Multilateralism in a Post-Bali World**. Paris: OECD, 2014.

BELMMAN, C. “After the WTO’s Ministerial Conference, Where Next for Africa?” **Bridges Africa**, vol. 7, n. 1, 2018.

BHAGWATI, J. **The World Trading System at Risk**. Princeton: Princeton University Press, 1991.

BHAGWATI, J. “Why Doha Round Failed?” **Financial Times**, August, 20, 2008.

BHAGWATI, J.; KRISHNA, P.; PANAGARIYA, A. “Trade and Flag: The Changing Balance of Power in the Multilateral Trading System”. **IISS Geoeconomics Strategy Conference**. Manama: IISS, 2014.

DIETER, H. “The Multilateral Trading System and Preferential Trade Agreements: can their negative effects be minimized?” **GARNET Working Paper**, n. 54, 2008.

FAWCETT, L. “Regionalism in Historical Perspective”. *In*: FAWCETT, L.; HURRELL, A. (orgs.). **Regionalism in World Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

GILPIN, R. **Global Political Economy: understanding the International Economic Order**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GOLDSTEIN, J. L.; RIVERS, D.; TOMZ, M. “Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade”. **International Organization**, vol. 61, n. 1, 2007.

HEYDON, K.; WOOLCOCK, S. “Overview”. *In*: HEYDON, K.; WOOLCOCK, S. (orgs.). **The rise of bilateralism: Comparing American, European and Asian Approaches to Preferential Trade Agreements**. New York: United Nations University Press, 2009.

HOEKMAN, B.; NELSON, D. R. “21st Century Trade Agreements and the Owl of Minerva”. **Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper**, vol. 4, 2018.

HURRELL, A. “O ressurgimento do regionalismo na política mundial”. **Contexto Internacional**, vol. 17, n. 1, 1995.

KEOHANE, R. O. “Multilateralism: an Agenda for Research”. **International Journal**, vol. 45, 1990.

KLEIMANN, D.; GUINAN, J. “The Doha Round: an Obituary”. **Global Governance Programme Policy Brief**, n. 1, 2011.

LABORDE, D.; BOUET, A. “Assessing the potential cost of a failed Doha Round”. **World Trade Review**, vol., 9, n. 2, 2010.

LINN, J. “Recent Threats to Multilateralism”. **Global Journal of Emergent Market Economies**, vol. 9, n. 1, 2018.

MANSFELD, E. D.; REINHARDT, E. R. “Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential

- Trading Arrangements”. **International Organization**, vol. 57, n. 4, 2003.
- MARTIN, W.; MESSERLIN, P. “Why is it so difficult? Trade liberalization under the Doha Agenda”. **Oxford Review of Economic Policy**, vol. 23, n. 3, 2007.
- MESSERLIN, P. “How Much Further Can the WTO Go? Developed Countries Issues”. **GEMWP Working Paper**, n. 3, 2007.
- MESSERLIN, P. “The Doha Round”. **Sciences Po Groupe d’Economie Mondiale Policy Brief**, October, 2010.
- MESSERLIN, P. “The Domestic Political Economy of Preferential Trade Agreements”. *In*: KLEIMANN, D. (org.). **EU Preferential Trade Agreements: Commerce, Foreign Policy, and Development Aspects**. Florence: European University Institute, 2013.
- MESQUITA, P. **A Organização Mundial do Comércio**. Brasília: FUNAG, 2013.
- NARLIKAR, A. “Introduction. Negotiating the Rise of New Powers”. **International Affairs**, vol. 89, n. 3, 2013.
- NARLIKAR, A.; VAN HOUTEN, P. “Know the enemy: uncertainty and deadlock in the WTO”. *In*: NARLIKAR, A. (org.). **Deadlocks in Multilateral Trade Negotiations: causes and solutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- OLIVEIRA, I. T. M.; BADIN, M. R. S. **Tendências regulatórias nos Acordos Preferenciais de Comércio no Século XXI: os casos de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia**. Brasília: IPEA, 2013.
- PANAGARIYA, A. “Challenges to the Multilateral Trading System and Possible Responses”. **Economics**, n. 10, 2013.
- PANAGARIYA, A. “The Regionalism Debate: An Overview”. **The World Economy**, vol. 22, n. 4, 1999.
- SENHORAS, E. M. “A dinâmica regional nas relações internacionais”. **Conjuntura Global**, vol. 4, n. 3, 2015.

SUBRAMANIAN, A.; WEI, S. J. “The WTO Promotes Trade, Strongly But Unevenly”. **NBER Working Paper**, n. 10024, 2003.

THORSTENSEN, V. “A OMC - Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência”. **Revista Brasileira Política Internacional**, vol. 41, n. 1, 1998.

THORSTENSEN, V. “Impactos da Crise Econômica e Financeira na Regulação do Comércio Internacional”. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 12, 2012.

TROMMER, S. “The WTO in an Era of Preferential Trade Agreements: Thick and Thin Institutions in Global Trade Governance”. **World Trade Review**, vol.16, n. 3, 2017.

UN – United Nations. Committee for Development Policy. “List of Least Developed Countries (as of December 2018)”. **Portal Eletrônico da Organização das Nações Unidas** [2018]. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 11/11/2019.

VANGRASSTEK, C. **The History and Future of the World Trade Organization**. Geneve: WTO, 2013.

WINHAM, G. “The Evolution of Global Trade System”. *In*: RAVENHILL, J. (org.). **Global Political Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

WOOLCOCK, S. “The Role of the European Union in the International Trade and Investment Order”. **Dahrendorf Forum IV Working Paper**, n. 10, 2019.

WTO - World Trade Organization. **Annual Report**. Geneve: WTO, 2019.

WTO - World Trade Organization. **The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence**. Geneve: WTO, 2011.

WTO - World Trade Organization. **Trends in world trade: Looking back over the past ten years**. Geneve: WTO, 2017.

WTO - World Trade Organization. “Understanding the WTO: The Organization. Members and Observers”. **WTO Website** [s. d.]. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 10/11/2019.

CAPÍTULO 6

*Região e integração regional:
o conceito geográfico e a teoria internacionalista*

REGIÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CONCEITO GEOGRÁFICO E A TEORIA INTERNACIONALISTA

Ricardo Luigi

No mundo atual globalizado, em que se repensa constantemente o papel do Estado e no qual o regionalismo emerge de forma multifacetada como um importante elemento explicativo da realidade, torna-se fundamental analisar mais profundamente o fenômeno da integração regional.

Muito antes dos geógrafos, especialistas de outras disciplinas utilizavam os conceitos de região e regionalismo, bem como de regionalização e integração regional. Não se pretende aqui buscar um caráter normativo da ciência, indicando uma única verdade absoluta. Nem sequer busca-se alguma forma de conceito puro. A região foi valorizada no decorrer da história do pensamento geográfico nas mais distintas correntes.

Já nas Relações Internacionais, o interesse por essa abordagem mais ampla do conceito de região é bem recente, já que, para as teorias tradicionais, a região costuma ser mais associada à integração regional ou à noção de regionalização. As discussões trazidas a partir dos anos 1990 por autores ligados a vertentes contemporâneas das mais diversas correntes das teorias das Relações Internacionais, seja pelas discussões relacionadas à integração regional, seja pela contribuição construtivista, têm modificado um pouco esse cenário.

Tem-se como objetivo principal deste texto diferenciar a noção de região nas diversas aplicações em que ela é utilizada, especialmente na teoria da Geografia e na teoria das Relações Internacionais. Acredita-se que, assim, possa se estar contribuindo para decifrar a capacidade explicativa dos termos nos seus distintos contextos.

Acredita-se que, com base em revisão teórica, referenciada por uma Geografia das Relações Internacionais, as duas áreas de

conhecimento possam se beneficiar, apropriando-se de suas ferramentas associadamente para a análise dos fenômenos ocorridos no espaço geográfico/ no sistema internacional.

Na primeira seção são comparados os conceitos de região na Geografia e nas teorias das Relações Internacionais. Pretende-se com isso demonstrar a importância de se definir a região para melhor compreensão dos fenômenos de regionalização, regionalismo e integração regional, que são mais profundamente abordados no tópico seguinte.

A segunda seção, por sua vez, busca qualificar as noções de regionalização, regionalismo e integração regional, demonstrando semelhanças e diferenças entre as concepções geográficas e internacionalistas, percebendo que as duas áreas possuem uma ampliação da capacidade explicativa quando associadas em torno de uma “Geografia das Relações Internacionais”.

Por fim, na terceira seção, os conceitos anteriormente trabalhados são expostos no âmbito da desintegração da UNASUL e na proposição do PROSUL, demonstrando o caráter normativo que há por detrás do processo de regionalização, conformado de acordo com concertações políticas e ideologias.

O CONCEITO DA GEOGRAFIA E A TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Em busca de se compreender com mais profundidade a gênese da integração regional, cabe discutir como a região, um dos conceitos chave para a Geografia, foi valorizada ao longo do tempo nas distintas correntes de pensamento geográfico.

Mesmo que Richard (2014, p. 03) defenda que os geógrafos ainda se interessam pouco pelos grandes conjuntos regionais, nota-se que, em outros campos disciplinares, o interesse é inversamente proporcional ao rigor no uso dos conceitos.

Na geografia, o uso desta noção de região é um pouco mais complexo, pois ao tentarmos fazer dela um conceito científico, herdamos as indefinições e a força de seu uso na linguagem comum e a isto se somam as discussões epistemológicas que o emprego mesmo deste conceito nos impõe (GOMES, 2007, p. 54).

Na Biologia, na Matemática e na Geologia, para Gomes (2007), a noção de região se refere a uma localização de um determinado domínio. Nesse sentido seu uso estaria mais próximo da etimologia da palavra, ou seja, “uma área definida por uma regularidade de propriedades que a definem” (GOMES, 2007, p. 54).

Pode-se dizer que as palavras de Haesbaert sejam bastante expressivas do panorama geral do conceito na Geografia, ao dizer que a região é

uma espécie de unidade espacial definida a partir de uma determinada articulação de relações socioespaciais, dotada de similaridade (“homogeneidade relativa”) e/ ou de coesão (funcional e/ ou simbólica) [além de que], evidentemente, é sempre definida a partir de sua especificidade, de sua diferenciação ou contraste – naquilo que muitos geógrafos, numa perspectiva mais tradicional, identificaram como o foco central da disciplina, a diferenciação espacial ou de áreas (HAESBAERT, 2014, p. 127).

Em Relações Internacionais, Sociologia e Economia, o estudo sobre a região, embora crescente, cria confusões terminológicas e conceituais. A Geografia pode servir para esclarecer essa confusão terminológica.

Por um lado, em uma visão maximalista, as regiões internacionais representam uma escala elástica que inclui, tanto, micro espaços de aglomeração local e regional, como Regiões Produtivas, Arranjos Produtivos Locais e *Clusters*, constituídos por atores subnacionais com projeção nas relações internacionais por meio de ações paradiplomáticas, quanto, macro espaços regionais contínuos ou descontínuos entre Estados Nacionais, constituídos por negociações diplomáticas (SENHORAS, 2015a).

Por outro lado, em uma visão minimalista e mais clássica, o internacionalista inglês Andrew Hurrell ilustra que “‘região’ e ‘regionalismo’ são termos ambíguos e o debate sobre suas definições produziu consenso limitado” (HURRELL, 1995, p. 25). No campo das relações internacionais, a região é definida de forma menos rigorosa, “como um conjunto de Estados vizinhos ligados por acordos regionais” (RICHARD, 2014, p. 9). Para o autor isso cria um problema conceitual adicional, pois, além de ignorar o papel de outros atores que não o Estado, traz confusão entre o que é região e o que é o “regional”, no sentido do processo de regionalização.

Ainda no âmbito das Relações Internacionais, cabe destacar a importante definição desse mesmo autor em trabalho conjunto com o conterrâneo Björn Hettne, ao reconhecer a relevância da região para o estudo sobre o regionalismo.

Ao conceituar a região, Hettne e Söderbaum demonstram certa afinidade com a definição de região no campo da Geografia:

As "regiões" são obviamente importantes para o estudo do regionalismo. Dado que as regiões envolvem necessariamente uma dimensão geográfica, a principal tarefa de identificar regiões implica em fazer julgamentos sobre o grau em que uma determinada área, em vários aspectos, constitui uma entidade distinta, que pode ser distinguida como subsistema territorial (em contraste com os subsistemas não territoriais) do resto do sistema

internacional, ou seja, isto é o grau do que chamamos de regionalidade (HETTNE; SÖDERBAUM, 1998, p. 05).

Para Richard (2014) a região é vista como um sistema espacial que se difere de sistemas vizinhos. Uma visão sintetizada da ideia de diferenciação de áreas, com a preocupação de se adaptar a uma escala supranacional, desde que o principal da contiguidade espacial seja respeitado. Nas palavras do autor:

a região é concebida então como um sistema espacial possível de ser distinguido de sistemas vizinhos. Falar de sistema pressupõe que suas unidades constitutivas se pareçam mais entre si do que com as unidades exteriores e que as relações entre as unidades constitutivas sejam mais intensas no interior da região do que com as unidades espaciais exteriores. A região é assimilada a um sistema, independentemente de seu tamanho, e fornece uma visão da existência de interações fortes entre os elementos vizinhos, enquanto as relações são menos fortes com os elementos externos. Todos os elementos em interação formam, portanto, uma realidade geográfica que os ultrapassa e no seio da qual cada um possui um lugar e uma função particular (RICHARD, 2014, p. 11).

Sobre esse aspecto o internacionalista sueco Fredrik Söderbaum faz uma análise de que a região tem um papel de destaque na geografia e nas ciências sociais, principalmente em seu âmbito mesorregional, mas principalmente na escala entre o local e o nacional. Já nos estudos internacionais, essa escala se situa preferencialmente entre o nacional e o global. Para ele, portanto,

a "região" genérica ocupou uma posição importante nas ciências sociais e geográficas. Historicamente, foi definido, em primeiro lugar, como um espaço entre o nacional e o local (município), principalmente em determinados estados. Esses tipos de regiões são aqui referidos como microrregiões, e podem existir dentro de um determinado estado ou serem de natureza transfronteiriça. O conceito de região também pode se referir a macrorregiões (regiões do mundo), que são unidades ou sub-sistemas territoriais maiores (em contraste com sistemas não territoriais), entre o estado e o nível global do sistema. Finalmente, entre os dois níveis, há mesorregiões: acordos e processos intermediários ou não estatais. Em estudos internacionais, a macrorregião tem sido o nível ou objeto de análise mais comum (SÖDERBAUM, 2003, p. 06).

Para Richard (2014), a regionalização pode tratar da “concentração regional das trocas/intercâmbios”, da “concentração regional de certas práticas” ou da “divisão do mundo em porções de espaço contínuas e de grande tamanho” (RICHARD, 2014, p. 15). Ele mesmo reconhece que a definição apresentada é ambígua e muitas vezes se coloca na margem dos outros conceitos, ressaltando que a melhor maneira de a usar seria esclarecê-la a cada utilização.

REGIONALIZAÇÃO, REGIONALISMO E INTEGRAÇÃO REGIONAL

A definição de regionalização de Hurrell (1995) é bem complexa e passível de confusões, ao explicar que regionalização, além de ser um sinônimo usual de regionalismo, é “o crescimento da integração da sociedade em uma região e (...) os processos não dirigidos de interação social e econômica” (HURRELL, 1995, p. 26). A partir daí, surge certa confusão, pois o autor diz que a regionalização também pode ser entendida

como um regionalismo suave (soft regionalism) ou uma integração informal.

Além disso, ao explorar as características do processo de regionalização, à maneira da geografia, Hurrell (1995) alude ao papel da sociedade, dizendo que a circulação de pessoas e ideias se regionaliza a ponto de criar “sociedades civis regionais transnacionais” (HURRELL, 1995, p. 26).

Em seguida o autor define que três pontos fundamentais se relacionam ao processo de regionalização: esse processo é mensurável, por mais que o que se infere desses dados seja questionável; “a regionalização não se baseia em políticas concretas de Estados nem pressupõe qualquer impacto particular nas relações entre os Estados da região” (HURRELL, 1995, p. 27) – observação, ao nosso ver, bastante discutível e perigosa; e, por fim, os padrões de regionalização não correspondem diretamente aos limites dos Estados, tendência já apontada por Richard (2014) e Haesbaert (2014) e que busca valorizar o papel dos outros atores e uma lógica reticular em detrimento de uma lógica territorial zonal.

Ao tratar especificamente do uso do termo região no sentido de regionalização, Haesbaert (2014, p. 121) propõe que se mantenha o termo “região” em sentido “mais estrito”, para “espaços-momento que resultam efetivamente em uma articulação espacial consistente (ainda que mutável), complexa, seja esta de dominância econômica, política e/ ou cultural”.

Ciente da capacidade explicativa do conceito de região, busca-se resgatá-lo, aproximando o escopo de análise das denominadas “perspectivas associativas”, “integradoras – entre os conceitos de território e região” (HAESBAERT, 2014, p. 173). Portanto, não se julga necessário fazer essa distinção entre os conceitos de região e território, nem necessariamente compreende-se que um esteja diluído no outro.

Para os economistas o termo “regionalismo” significa integração econômica regional, ou seja, “vários países constituírem um espaço econômico único ou trabalharem para esse resultado tomando caminhos distintos: a planificação, o mercado e a ação das empresas, a assinatura de

acordos regionais internacionais” (RICHARD, 2014, p. 7). O autor ainda rememora que é comum nos trabalhos econômicos fazer distinção entre fases do regionalismo.

De forma geral percebe-se no campo das relações internacionais uma utilização indiscriminada mesmo do termo regionalismo, geralmente sendo considerado como sinônimo de integração regional (SÖDERBAUM, 2003) ou considerando o regionalismo algo maior que a integração regional, mas também atribuindo a ele as qualificações mais diversas.

Sobre essa generalização do termo, alcançando uma amplitude mais ampla, é exemplar a definição a seguir: “‘regionalismo’ refere-se ao fenômeno geral, bem como à ideologia do regionalismo, ou seja, o desejo de uma ordem regionalista, seja como uma área geográfica em particular ou como um tipo de ordem mundial. Pode haver, assim, muitos regionalismos (HETTNE; SÖDERBAUM, 1998, p. 5)”. Enfim, parece uma definição adequada para dar ao conceito grande generalidade, reconhecendo, ainda, que existem muitos regionalismos.

Essa generalização chega a ser reconhecida pelo internacionalista dinamarquês Soren Dosenrode (2015), que depois de definir o regionalismo, reconhece que sua definição mantém certas características da definição de regionalização, ao proferir que “esta definição capta muitas características centrais da regionalização” (DOSENRODE, 2015, p. 06).

Curiosamente, Richard (2014) considera o regionalismo um conceito menos complicado de se definir. Apesar disso, apresenta uma definição bastante generalista, vendo o regionalismo como uma cooperação política reforçada:

A palavra regionalismo é menos problemática. Não se trata de um processo espontâneo. Ele implica antes a ideia de uma ação consciente e planejada, de uma estratégia implementada por um ator individual ou coletivo. Nós podemos, por exemplo, falar de

regionalismo quando diversos Estados vizinhos tentam baixar as barreiras aduaneiras que os separam, com a condição de que os atores envolvidos sejam contíguos no espaço. Os atores do regionalismo são, em geral, os Estados que desejam aprofundar e dar um caráter mais organizado ou melhor regulado às suas relações de vizinhança. O regionalismo implica então a ideia de uma cooperação política reforçada ou de uma coordenação, eventualmente no âmbito de um acordo comercial ou política regional (RICHARD, 2014, p. 16).

Depois desse aparente apaziguamento do conceito, ele retorna dizendo que o regionalismo também pode se referir a uma ideologia política, comercial ou econômica que leve um ator a pensar que deve agir na sua vizinhança (RICHARD, 2014).

O termo regionalismo assume outro valor para os geógrafos, mais ligado a uma identidade regional e a uma perspectiva do indivíduo. Curiosamente essa é uma das dimensões do regionalismo para o internacionalista Hurrell (1995), que o transformou em um grande conceito “guarda-chuva” ao definir que existem cinco categorias de fenômenos diferentes que podem ser considerados “regionalismos”: a regionalização (já anteriormente explicada); a consciência ou identidade regionais (aspecto que se aproxima da noção de regionalismo em geografia); a cooperação regional entre os Estados (formal ou informal; institucionalizada ou não institucionalizada); a integração econômica regional promovida pelo Estado (ênfase em uma subcategoria da cooperação regional entre os Estados); e a coesão regional – “possibilidade de que, em algum momento, a combinação dos primeiros quatro processos descritos desemboque no surgimento de uma unidade regional coesa e consolidada” (HURRELL, 1995, p. 29).

O “regionalismo” é identificado por Haesbaert (2014) como ligado à identidade regional, regionalidade, ou, para usar um termo que o

autor prefere em determinados momentos, “rede regional” (HAESBAERT, 2014).

Caminho semelhante ao utilizado por Gomes (2007) ao definir regionalismo como “a consciência da diversidade” (GOMES, 2007, p. 72), mas advertindo que é preciso reconhecer que a mesma visão que faz o regionalismo ser visto como legitimador de um respeito às diferenças, também pode ser usada como legitimação da exclusão.

(...) é necessário perceber que este discurso do direito às diferenças, que alimentou tantos movimentos e foi a base de uma ideologia da democracia das minorias, significa também o direito à exclusão. O regionalismo, visto sob este ângulo perde um pouco de seu revestimento generoso e pode ser visto como uma legitimação da estranheza, do repúdio e da incapacidade de conviver com a diferença (GOMES, 2007, p. 71).

Ambos os autores parecem evidenciar o que Richard (2014) lamenta em seu artigo, ao dizer que “os geógrafos ainda se interessam pouco pelos grandes conjuntos regionais” (RICHARD, 2014, p. 05).

Nota-se que entre a maior parte dos geógrafos não se aborda a ideia de integração regional, muito menos o termo integração. É como se a integração fosse parte do elemento unificador da região (HAESBAERT, 2014; CORRÊA, 2002). Haesbaert chega a citar a integração, mas rapidamente a substitui pela ideia de articulação, criando aí mais um novo ruído entre a geografia e as demais ciências que utilizam essas noções.

Richard (2014, p. 16) apresenta conceito um pouco vago, ao definir que a “integração regional designa o processo pelo qual os territórios pouco ou nada conectados uns aos outros formam pouco a pouco um conjunto regional distinto do resto do mundo”. A partir dessa base conceitual, propõe uma diferenciação entre uma integração “formal”,

também chamada de “superficial”, definida por acordos, entre as quais cita a UNASUL; e outra integração “funcional”, também chamada de “real” ou “aprofundada”, a que poderíamos atribuir certa “organicidade” no sentido de que é a integração que se dá pelas práticas sociais, não necessariamente nos limites dados pelos acordos.

Seguindo o exposto pelo autor, pouco sobraria no mundo que recebesse a designação de integração regional. O ponto polêmico reside nessa proposição de que se reserve o termo “integração regional” apenas para a integração aprofundada, já que a integração formal nem sempre se efetiva na prática.

A última grande virada por uma utilização mais relevante da região nas Relações Internacionais se deu com os “Complexos de Segurança Regional” de Buzan e Weaver (2003), trazendo esse diálogo para o *mainstream* teórico, tornando-o essencial para a compreensão do sistema internacional. Essa nova perspectiva colabora para esse esforço teórico, podendo a geografia servir para esclarecer os conceitos de regionalização, integração regional e regionalismo.

Senhoras (2015b), com sua proposição de uma Geografia das Relações Internacionais como subcampo epistemológico, entende que a Geografia está criticamente envolvida com as questões internacionais contemporâneas. Acredita-se que com base em uma Geografia das Relações Internacionais, as duas áreas de conhecimento podem se beneficiar, recebendo grande aporte para a interpretação de processos espaciais. Como exposto por Sjoberg (2008), essa associação têm um grande contributo para a compreensão dos processos de integração regional, ao se compreender a perspectiva multiescalar e associativa da região, que produz consequências políticas subnacionais, nacionais, supranacionais e globais.

A compreensão sobre a região enquanto conceito permite revelar também o oposto das iniciativas de integração regional: os processos de desintegração. A dissolução da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) é significativa desse processo e será explorada em seguida, como exemplo da ideologia que há por detrás da regionalização.

REGIÃO E DESINTEGRAÇÃO REGIONAL

As regionalizações refletem as tendências intelectuais e políticas de seus formuladores, enquanto, simultaneamente, interagem com as questões do mundo, não podendo ser naturalizadas, no caso das organizações internacionais. Sofrem influências de ideologias, entendidas grosseiramente como visões de mundo, o que por si só, não deve ser considerado algo positivo ou negativo. Existe a tendência de as ideologias transformarem interesses particulares em interesses coletivos e, desta forma, são criados e encerrados projetos de integração regional.

Tome-se o exemplo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), organização internacional voltada para a integração regional, criada em 2008, e praticamente enterrada com a renúncia ao tratado constitutivo por parte da maior parte de seus Estados membros, em 2019.

A organização teve a sua existência decretada em 23 de maio de 2008, quando o seu Tratado Constitutivo foi assinado durante a III Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul, realizada em Brasília (Brasil) (LUIGI, 2017). Apesar disso, começou a operar institucionalmente apenas em 2011.

Embora a UNASUL possa ser considerada relativamente efetiva no período de 2011 a 2014, com forte produção documental, ampliação da estrutura institucional e atuação nas áreas de saúde, infraestrutura, defesa e preservação da democracia, como instituição supranacional esteve sujeita às transformações no cenário global, também não estando incólume às intempéries domésticas dos países integrantes da organização e às concertações regionais (LUIGI, 2017).

As razões para a continuidade da organização, sua efetividade institucional e a criação de institucionalidades, não foram levadas em conta. A instituição ficou sem secretário geral desde 2017, sem chefe de gabinete desde 2018, sem a maioria de seus diretores, sem orçamento, e, desde março de 2019, sem a maior parte de seus membros integrantes e sem sede, cujo prédio teve sua devolução pedida pelo governo equatoriano.

Estes Estados, em sua maioria, migraram para o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL). Bolívia, Guiana, Suriname, Uruguai e Venezuela são os únicos Estados que não anunciaram sua saída. Apesar disso, a Guiana também assinou o PROSUL no documento de sua fundação, proposto em 22 de março de 2019.

Quadro 1 - Ratificação e denúncia ao Tratado Constitutivo da UNASUL por Estado Membro

<i>País</i>	<i>Data de ratificação</i>	<i>Data de denúncia</i>
Bolívia	11 de março de 2009	Não denunciou
Equador	15 de julho de 2009	17 de setembro de 2019
Guiana	12 de fevereiro de 2010	Não denunciou
Venezuela	13 de março de 2010	Não denunciou
Peru	11 de maio de 2010	17 de maio de 2019*
Argentina	2 de agosto de 2010	12 de abril de 2019
Suriname	5 de novembro de 2010	Não denunciou
Chile	22 de novembro de 2010	11 de junho de 2019
Uruguai	30 de novembro de 2010	Não denunciou
Colômbia	28 de janeiro de 2011	27 de agosto de 2018
Paraguai	9 de junho de 2011	11 de abril de 2019
Brasil	14 de julho de 2011	15 de abril de 2019

Fonte: Elaboração própria.

* O governo peruano formalizou o pedido em seu congresso, que ainda tramita no ano de 2019.

O quadro 1 traz a data de entrada dos Estados membros na UNASUL e a data de renúncia ao tratado por parte daqueles que deixaram a instituição. Nota-se que, excetuando a Colômbia, que formalizou seu pedido de saída em 2018 como reação à crise venezuelana, houve uma debandada organizada em 2019, coincidente com a proposição do PROSUL. Alguns países demoraram mais para renunciar ao tratado, caso de Equador e Peru, por precisarem de aprovação no congresso para tomar esta medida.

Entre as razões para a ruptura da UNASUL, podem-se citar as divergências ideológicas, acentuadas com o fim de um consenso de uma maioria de governos de esquerda na região, e que encontram seu ponto culminante no tratamento diferente dado à crise venezuelana; o procedimento de tomada de decisões da organização, baseado em um hiperpresidencialismo, que à deixava mais sujeita a vontades políticas; a superposição de iniciativas de integração regional (*spaghetti bowl effect*) e a desintegração regional com a proposta de uma não organização para sucedê-la, o fórum de discussões PROSUL.

Apesar de os países proponentes do PROSUL afirmarem que a iniciativa visa substituir a UNASUL, não está enunciado, ainda, um arranjo de acordo com os conceitos de regionalização que a bibliografia expõe. Resta saber se será o PROSUL precursor um novo modelo de integração regional ou apenas reflexo de uma inflexão nos processos de integração regional na América do Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise sobre a integração regional leva necessariamente a uma discussão sobre o conceito da região. Nota-se que no subcampo da geografia das relações internacionais encontra-se espaço adequado para o temário da integração regional, conciliando esforços teóricos da Geografia, das Relações Internacionais e de outros campos das Ciências Humanas.

O estudo da "região" é relevante para o estudo da integração regional. As regiões, como na proposição de Hettne e Söderbaum (1998), envolvem necessariamente uma dimensão geográfica, e carregam em si um jogo de interesses determinados. Como demonstrou Haesbaert (2014), falar em região é também falar em métodos e procedimentos de regionalização. Considera-se, portanto, a integração regional como uma forma de cooperação mais profunda entre os Estados, baseada em um regionalismo, definido como o princípio que norteia a integração regional e que deve ser qualificado, de forma a se conhecer a motivação por trás

dos processos de regionalização. Como esses termos fazem parte do léxico de diversas disciplinas, não se buscou aqui indicar “a concepção correta de cada um deles”, até por não se acreditar que isto seja possível, mas os usos mais consagrados na Geografia e nas Relações Internacionais, que valorizaram de distintas formas a região no decurso histórico e em suas distintas correntes de pensamento.

Na Geografia o estudo sobre a região é fundante da área, enquanto nas Relações Internacionais o interesse mais aprofundado pela região é bem recente, ganhando força a partir dos anos 1990. Os construtivistas possuem papel crucial nesse aspecto, pois trazem a análise regional para além dos estudos sobre integração regional, sendo responsáveis pela última grande virada por uma utilização mais relevante da região nas Relações Internacionais, com os “Complexos de Segurança Regional” de Buzan e Weaver (2003), trazendo esse diálogo para o *mainstream* teórico, tornando-o essencial para a compreensão do sistema internacional. Essa nova perspectiva colabora para esse esforço teórico, podendo a geografia servir para esclarecer os conceitos de regionalização, integração regional e regionalismo.

Cada seção explorada buscou trazer uma perspectiva que contribua para a interface entre os conceitos de região da Geografia e as teorias das Relações Internacionais, demonstrando, nessa encruzilhada, a importância da noção de região para melhor compreensão dos fenômenos de regionalização, regionalismo e integração regional. Uma perspectiva associada é capaz de compreender melhor as semelhanças e as diferenças entre as concepções geográficas e internacionalistas, possibilitando, para além da discussão teórica, a ferramenta para compreender o estudo de caso.

Como estudo de caso, os conceitos anteriormente trabalhados foram expostos no âmbito da desintegração da UNASUL e na proposição do PROSUL, visando, de forma exploratória, reforçar que os processos de regionalização são orientados por arranjos políticos e ideologias políticas específicas.

Esses exemplos abordados permitem concluir que iniciativas de integração regional, despojadas de um entendimento sobre a vontade

política que as anima ou que as possa deter, correm o risco de se avolumarem, sobreporem, e carecerem de efetividade. Dessa forma, aproximam-se da desintegração, tornando-se apenas mais um ponto no emaranhado de propostas do *spaghetti bowl* das Relações Internacionais.

Crê-se que haja um vasto campo de pesquisas a serem exploradas no âmbito de uma Geografia das Relações Internacionais, podendo ser exploradas as questões conceituais, como feito nas duas primeiras partes deste trabalho, ou as questões empíricas, como proposto na última seção. O PROSUL, fórum de discussões que propõe substituir a UNASUL, deve ser analisado para se saber se representa um novo modelo de integração regional ou se é apenas desintegração regional, consequência de uma nova onda de regionalização/ regionalismo.

REFERÊNCIAS

AGNEW, J. A. “Arguing with regions”. **Regional Studies**, vol. 47, n. 1, 2012.

BUZAN, B.; WEAVER, O. **Regions and powers: The structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

DOSENRODE, S. **Limits to regional integration**. Surrey: Ashgate, 2015.

FAWCETT, L. “The origins and development of regional ideas in the Americas. *In*: FAWCETT, L.; SERRANO, M. (orgs.). **Regionalism and governance in the Americas**. Londres: Palgrave Macmillan, 2005.

GOMES, P. C. C. “O conceito de região e sua discussão”. *In*: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

HAESBAERT, R. **Regional-Global: dilemas da região e da regionalização na Geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HETTNE, B.; SÖDERBAUM, F. “The new regionalism approach”. **Politeia**, vol. 17, n. 3, 1998.

HURRELL, A. “O ressurgimento do regionalismo na política mundial”. **Contexto Internacional**, vol. 17, n. 1, 1995.

LUIGI, R. A integração regional na América do Sul: a efetividade da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) (Tese de Doutorado em Geografia). Campinas: Unicamp, 2017.

OLIVEIRA, J. S. C. “The place of the region in IR”. **Contexto internacional**, vol.39, n.1, 2017.

RICHARD, Y. “Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas”. **Confins**, n. 20, 2014.

SENHORAS, E. M. “A dinâmica regional nas relações internacionais”. **Conjuntura Global**, vol. 4, n. 3, 2015a.

SENHORAS, E. M. “A episteme da geografia das relações internacionais”. **Revista Intellector**, vol. XI, n. 22, 2015b.

SJOBERG, L. “Scaling IR theory: geography’s contribution to where IR takes place”. **International Studies Review**, vol. 10, n. 3, 2008.

SÖDERBAUM, F. “Introduction: theories of new regionalism”. *In*: SÖRDERBAUM, F.; SHAW, T. M. (eds.). **Theories of new regionalism**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES

André Santos da Rocha é doutor e mestre em Geografia, especialista em Políticas Territoriais e licenciatura em Geografia. É professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, no Departamento de Geografia, Campus Seropédica, onde é Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRRJ (PPGGEO-UFRRJ) e atua como professor nos cursos de graduação em Geografia e em Relações Internacionais. É Editor das Revistas: Continentes da UFRRJ; Revista Pilares da História da Câmara Municipal de Duque de Caxias; e Revista Recôncavo da UNIABEU. Atualmente tem desenvolvido pesquisas que receberam apoio financeiro do CNPq e FAPERJ sobre Geografia do Mundo Contemporâneo com ênfase na cooperação técnica internacional. E-mail para contato: asrgeo@gmail.com

Bianca de Oliveira Jesus é mestranda no Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. Atualmente é bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Anhembi Morumbi. Durante a graduação realizou Iniciação Científica (2016 a 2017) e recebeu prêmios de desempenho acadêmico. Pesquisa sobre temas relacionados a Integração Regional na América do Sul, Teorias de Relações Internacionais, Política Externa Brasileira, Geopolítica, infraestrutura e transporte. Atuou como monitora e assistente de professores em atividades pedagógicas no Programa ACESSA Escola da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (2012-2013). Email: oliveira.bianca.16@outlook.com

Claudete de Castro Silva Vitte é geógrafa pela Universidade de São Paulo (1984), mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - SP (1993) e doutora em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (1998). Atualmente é professora da Universidade Estadual de Campinas e foi Coordenadora do Programa de

Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Unicamp (2015-2017). As áreas de interesse são: Geografia das Relações Internacionais: Estado, Economia, Território e Integração Regional na América Latina; Geografia Regional; Geografia Econômica e Geografia Política. Atua principalmente nos seguintes temas: integração na América Latina; infraestrutura produtiva, Segurança & Defesa e geopolítica e geoeconomia de recursos naturais na América do Sul. É pesquisadora CNPq. Email para contato: clavitte@ige.unicamp.br

Elói Martins Senhoras é economista e cientista político, especialista, mestre, doutor e *post-doc* em Ciências Jurídicas. Coordenador da Coleção de Livros “Comunicação e Políticas Públicas” e editor do periódico Boletim de Conjuntura (BOCA). Atua como pesquisador e professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR) em cursos de graduação e pós-graduação *stricto e. lato sensu*, bem como avaliador, consultor e professor visitante em diferentes instituições públicas e privadas no país e no exterior. *Website*: www.eloisenhoras.com. *Email para contato*: eloisenhoras@gmail.com

Gustavo Luiz Xavier de Abreu é geógrafo pela Universidade Federal Fluminense e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pesquisa a geopolítica das relações de cooperação para o desenvolvimento com ênfase em Cooperação Sul-Sul, Cooperação Técnica em Agricultura e processo de territorialização em Cooperações Sul-Sul entre Brasil e África, destacando o projeto Cotton-4 + Togo, no setor de cotonicultura. Possui especialização em Ensino de Geografia pelo Programa de Residência Docente do Colégio Pedro Segundo. E-mail para contato: gustavo.xaviera@gmail.com

Marcos de Lima Gomes é militar da reserva, geógrafo e tecnólogo em Agronegócio, especialista pós-graduado em Educação em Tempo Integral e no MBA em Gestão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. É

mestrando em Geografia pela Universidade Federal de Roraima (UFRR) e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a qual foi indispensável para o desenvolvimento da pesquisa registrada na publicação deste livro. Os principais temas de interesse nas suas pesquisas estão relacionados a geografia ambiental, geografia urbana e geopolítica. E-mail: mlgmarcos@hotmail.com

Patrícia Nasser de Carvalho é graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, 2006). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF, 2008). Doutora em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, 2015). Atualmente é Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Possui experiência internacional em instituições na Europa, Estados Unidos e América Latina, bem como publicações nas línguas portuguesa, espanhola e inglesa. Os atuais temas de interesse de pesquisa são relacionados a Economia Política Internacional, Comércio Internacional, Política Comercial, Regionalismo e Integração Regional. Email para contato: patinasser@yahoo.com.br

Ricardo Luigi é professor adjunto de Geografia na Universidade Federal Fluminense (UFF), Campus de Campos dos Goytacazes. Doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Mestre em Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Bacharel e Licenciado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Internacional Uninter. Pesquisa nas áreas de Relações Internacionais (Teorias e Integração Regional), Política Internacional, Geografia Política, Geopolítica e Ensino de Geografia. Pesquisador vinculado ao grupo de pesquisa “Geografia Brasileira: História e Política”, sediado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), vinculado ao CNPq. Editor-assistente da Revista Intellector, que publicize desenvolvimentos políticos, sociais, históricos, culturais e econômicos no Brasil e na América Latina. Email para contato: ricardoluigi@gmail.com

Tatiana de Souza Leite Garcia é doutoranda em Geografia Humana na Universidade de São Paulo. Atualmente é bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Mestre em Geografia. Especialista em Ecoturismo. Graduada em Relações Internacionais e Geografia. Pesquisa temas relacionados às relações internacionais, geopolítica, meio ambiente, transportes e integração regional. Têm experiência nos setores público (transporte e logística) e privado (indústria química, comércio exterior, agroindústria e comercial). No setor acadêmico trabalhou no ensino superior e pós-graduação (Relações Internacionais, Turismo, Pedagogia, Administração, Gestão de Pessoas, História, Marketing, Secretariado Executivo) e no ensino médio e fundamental com disciplinas de Geografia. Email: tatianaslgarcia@yahoo.com.br

COLEÇÃO

Comunicação & Políticas Públicas

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), está à frente do selo coleção “Comunicação & Políticas Públicas” e recebe propostas de livros a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 40 laudas e no máximo 150 laudas configuradas obrigatoriamente em espaçamento 1,5, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas em arquivos separados, de maneira que ao longo do texto do livro sejam apenas indicados os espaços onde serão inseridas. As imagens deverão ser nomeadas e numeradas conforme os espaços indicados no texto.

A submissão do livro deverá ser realizada por meio do envio online de arquivo documento (.doc) em Word for Windows 6.0 ou versão mais recente. O autor ou autores devem encaminhar para o e-mail nupsbooks@gmail.com três arquivos: a) formulário de identificação do autor e da obra, b) livro com sumário no formato Word for Windows 6.0 ou versão mais recente, e, c) via escaneada de carta de autorização assinada pelo (s) autor (es) atestando que cede(m) seus direitos autorais da obra para a editora da Universidade Federal de Roraima.

ENDEREÇO DE CORRESPONDÊNCIA

Coleção “Comunicação & Políticas Públicas”

Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS)

Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Campus Paricarana

Bloco 1. Sala 179. Av. Cap. Ene Garcez, n. 2413.

Bairro Aeroporto. Boa Vista, RR.



+ 55 (95) 981235533 /



nupsbooks@gmail.com



www.livroeletronico.net

