

uff INEST

PPGEST - UFF

HOPLOS

Revista de
Estudos Estratégicos e
Relações Internacionais

vol. 8 N. 15-2024

ISSN: 2595-699X



HOPLOS

Revista de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais

ISSN 2595-699X

v. 8 n. 15

Jul. - Dez. 2024

Niterói - RJ

A “Hoplos” é a revista discente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST), vinculado ao Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (UFF). Com periodicidade semestral, ela constitui um espaço plural de análise e discussão sobre temas que permeiam Estudos Estratégicos, Relações Internacionais e Ciência Política. Recebendo colaborações em sistema de fluxo contínuo e para a criação de dossiês temáticos, a revista publica artigos acadêmicos e resenhas de obras de edição recente e tem como principal objetivo a divulgação da produção de pós-graduandos/as e pesquisadores/as dessas áreas. Os textos recebidos são analisados em sistema de blind review e publicados mediante recomendação do Conselho Editorial.

Instituto de Estudos Estratégicos (INEST/UFF)

Diretor: Prof. Dr. Vágner Camilo Alves
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos – PPGEST: Prof. Dr. Adriano de Freixo
Vice-Coodenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos–PPGEST: -.

Chefe do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais – DEI: Prof. Dr. Gabriel Passetti

EQUIPE EDITORIAL:

Editor-chefe: Eduardo Freitas Gorga
Comitê Editorial: Danilo Sorato, Juliana Zaniboni e Gabriel Gama de Oliveira Brasilino.

Editoria de Redação: Victor Oliveira da Costa, Victória Maria Silva dos Santos, Leonardo Borges Gonçalves e Daniela Marques da Silva.

Editoria de Comunicação/ Leiaute: Lillian Rosembach.

Projeto Gráfico: Viviane de Oliveira
www.vivinhaoliveira@gmail.com

CONSELHO EDITORIAL

Adriano de Freixo (UFF)
Américo Alves de Lyra Júnior (UFRR)
Ana Penido (Unesp)
Érica Winand (UFRN)
Fernando Brancoli (UFRJ)
Francine Rossone (UFF)
José Pedro Zúquete (Universidade de Lisboa)
Mônica Leite Lessa (UERJ)
Rafael Rossotto Ioris (University of Denver)
Rodrigo Perla Martins, (FEEVALE-RS)
Sabrina Medeiros (EGN)
Sílvia Nogueira (UEPB)
Suhayla Khalil (FESP-SP)
Suzeley Khalil (UNESP)
Thiago Moreira Rodrigues (UFF)
Williams Gonçalves (UERJ)

CONTATO

Instituto de Estudos Estratégicos - INEST
Universidade Federal Fluminense – UFF
Campus do Valonguinho – Alameda
Barros Terra, S/N – 2º andar. Centro –
Niterói – RJ. CEP. 24020-150 E-mail:
revistahoplos@gmail.com
ISSN 2595-699X



SUMÁRIO

EDITORIAL

Comitê editorial.....5

ARTIGOS

OS PADRÕES DO INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO CHINÊS: UMA PARCERIA ENTRE ESTADO E MERCADO

Vinicius Barboza.....7

A EVOLUÇÃO DA OTAN DE UMA ALIANÇA DEFENSIVA PARA UM INSTRUMENTO MILITAR COM OBJETIVOS GEOPOLÍTICOS: SUA ATUAÇÃO NOS BÁLCÃS ENTRE 1992 E 1999

Gustavo Monteiro Muniz Costa.....29

A DEMOCRACIA RADICAL E PLURAL COMO MÉTODO DE ANÁLISE EM GEOPOLÍTICA CRÍTICA

Jerônimo de Rossi Molina.....50

AVANÇO DO CRIME ORGANIZADO NA AMAZÔNIA E EFEITOS PARA A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

Pablo Ibañez, Emanuely Kaustchr Garcia, Camilla Souza Bento Silva,
Matheus Bandeira Viana, Tiago da Silva Monteiro.....69

“GUERRA ÀS DROGAS” É GUERRA? UMA GENEALOGIA DA BELICIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Anderson Duarte Barboza.....88

O USO DO SWIFT COMO FERRAMENTA DE SANÇÕES: COMO A DESDOLARIZAÇÃO OFERECE NOVOS CAMINHOS PARA PAÍSES SANCIONADOS

Matheus Pedro de Carvalho.....111

EDITORIAL

É com grande satisfação que a Equipe Editorial da Hoplos, Revista de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais, publica sua décima quinta edição, relativa ao segundo semestre de 2024. No transcorrer da preparação desta edição, no cenário internacional, a guerra entre a Rússia e a Ucrânia prometeu ganhar novos contornos após as eleições dos EUA, marcadas pelo retorno de Donald Trump ao poder, sob a premissa de que contribuirá, decisivamente, para o encerramento do confronto. No Oriente Médio, o conflito entre Israel e Hamas avança para um breve cessar-fogo intermediado por líderes do ocidente.

Na América do Sul, o Brasil manteve o seu quadro político polarizado, com os municípios passando por campanhas e votações para prefeitos e vereadores. No Uruguai, o pleito presidencial contou com a eleição do representante da esquerda, Yamandú Orsi, apadrinhado por Pepe Mujica. Nesse ínterim, o presidente Lula foi um dos primeiros líderes regionais que o cumprimentaram pela vitória. Por outro lado, um tensionamento diplomático envolvendo o Brasil foi gerado ao norte do subcontinente, dado o veto aplicado pelo governo brasileiro para a possibilidade de ingresso da Venezuela nos BRICS.

Ademais, o Rio de Janeiro sediou a Cúpula de Líderes do G20 com a presença de chefes de Estado das principais economias mundiais. Destaca-se que poucos dias antes, um ato terrorista ocorreu na Praça dos Três Poderes em Brasília, com explosões que provocaram a morte do autor do atentado no local, por prováveis motivações políticas que seguem sob investigação. Próximo ao fechamento desta edição, a divulgação de um inquérito da Polícia Federal, deflagrado após os fatídicos eventos de 8 de janeiro de 2023, aponta que muito possivelmente a manutenção da democracia brasileira esteve ameaçada na última transição presidencial.

Outrossim, nesta edição há seis artigos originais no escopo dos Estudos Estratégicos e das RI, com temas que alcançam desde a economia política internacional até a defesa e a segurança. Em apertado resumo, o primeiro, de Vinicius Barboza, “*Os padrões do Investimento Externo Direto chinês: uma parceria entre Estado e Mercado*”, examina o perfil de desenvolvimento da China, com um histórico do recebimento do Investimento Externo pós era Mao (1976), demonstrando os padrões gerais de atuação e perfis das suas empresas estatais e privadas.

O segundo artigo, de Gustavo Monteiro Muniz Costa, “*A evolução da OTAN de uma aliança defensiva para um instrumento militar com objetivos geopolíticos: sua atuação nos Bálcãs entre 1992 e 1999*”, investiga a presença da OTAN nos Bálcãs, nos anos 1990, a partir da análise de documentos



oficiais da ONU, da OTAN e do TPI para a ex-Iugoslávia. Costa assinala que as atividades da OTAN asseguraram apoio às forças militares dos EUA e da Alemanha, sem executar ações contra os seus aliados, favorecendo os objetivos geopolíticos dos seus principais integrantes. O terceiro, de Jerônimo de Rossi Molina, *“A Democracia radical e plural como método de análise em Geopolítica Crítica”*, aborda o surgimento da geopolítica crítica como uma vertente que analisa os discursos e as influências das democracias radicais nas articulações de poder das potências ocidentais, com olhar sobre outras democracias, propondo o estabelecimento de um método conciso que revela uma perspectiva para análise do tema.

Em prosseguimento, o artigo de Pablo Ibañez et al., *“Avanço do crime organizado na Amazônia e efeitos para a Política de Defesa Nacional”*, desenvolve o papel da Amazônia no contexto do narcotráfico que transcorre no Norte da América do Sul, onde o circuito logístico de distribuição de drogas desafia a Defesa Nacional nesta extensa faixa fronteiriça, especialmente diante da expansão da atuação do PCC na região. O quinto, de Matheus Pedro de Carvalho, intitulado *“O uso do Swift como ferramenta de sanções: como a desdolarização oferece novos caminhos para Países sancionados”*, revela que os EUA empregam o *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT - transações financeiras globais integradas) como artifício estratégico de poder, gerando sanções para determinados países que, como a Rússia e a China, buscam soluções para reduzir a dependência do dólar.

Finalmente, o artigo de Anderson Duarte Barboza, *“‘Guerra às Drogas’ é Guerra? Uma genealogia da belicização da Segurança Pública no Brasil”*, discute o que chama de belicização da segurança pública a partir da utilização do conceito de guerra, bem como da sua doutrina diante do combate ao narcotráfico no Brasil. Assim, gostaríamos de enfatizar os cumprimentos à Equipe Editorial pelo empenho na elaboração das duas edições de 2024, bem como os agradecimentos a todos os pesquisadores que publicaram na Hoplos, o que evidencia a intenção do corpo discente de contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico nacional próprio.

Ótima leitura!

O Comitê Editorial.





Vinicius Barboza

Graduado em Relações Internacionais
pela UNISINOS.

OS PADRÕES DO INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO CHINÊS: UMA PARCERIA ENTRE ESTADO E MERCADO

THE PATTERNS OF CHINESE FOREIGN DIRECT INVESTMENT: A PARTNERSHIP BETWEEN STATE AND MARKET

RESUMO: O trabalho procura analisar o padrão de recebimento do Investimento Externo Direto (IED) da China e entender quais são as correlações entre esse padrão e os perfis de suas empresas exportadoras. Esse estudo nos serve para realizar possíveis análises e comparações futuras em outros países em desenvolvimento, que utilizaram esse mesmo mecanismo para elevar seu padrão econômico. Para isso, se procura, primeiramente, trazer uma análise do perfil de desenvolvimento trazido pelo país asiático na virada da década de 1970 para 1980. Após, é feito um histórico do recebimento do Investimento Externo Direto na China pós era Mao (1976) até os dias atuais, evidenciando os padrões setoriais, empresariais, regionais e de investimento desse indicador. Na sequência, é apresentado o perfil das empresas privadas e estatais chinesas, suas ambições, seus padrões de investimentos setoriais e sua localização. Por fim, as considerações finais procuram sintetizar o conteúdo apresentado ao longo do trabalho. A metodologia utilizada é descritiva bibliográfica e qualitativa, por contar com materiais subjetivos e interpretativos de pesquisa. Dentre os resultados encontrados, se constatou que, apesar de heterogêneas, as empresas chinesas possuem um perfil setorial, empresarial, regional e de investimentos moldados pelos padrões de recebimento de IED.

Palavras-chave: Investimento Externo Direto. China. Desenvolvimento. Economia Política Internacional.

ABSTRACT: This paper seeks to analyze the pattern of receipt of Foreign Direct Investment (FDI) from China and understand what the correlations are between this pattern and the profiles of its exporting companies. This study serves us to carry out possible future analysis and comparisons in other developing countries, which used this same mechanism to raise their economic standard. To achieve this, we seek, firstly, to provide an analysis of the development profile brought by the Asian country at the turn of the 1970s to 1980s. Afterwards, a history of the receipt of Foreign Direct Investment in China after the Mao era (1976) until the current days, highlighting the sectoral, business, regional and investment patterns of this indicator. Next, the profile of Chinese private and state-owned companies, their ambitions, their sectoral investment patterns and their location is presented. Finally, the final considerations seek to summarize the content presented throughout the work. The methodology used is bibliographic descriptive and qualitative, as it relies on subjective and interpretative research materials. Among the results found, it was noticed that, despite being heterogeneous, Chinese companies have a sectoral, business, regional and investment profile shaped by the patterns of receiving FDI.

Keywords: Foreign Direct Investment. China. Development. International Political Economy.

1 Introdução

O trabalho objetiva analisar o padrão de recebimento de IED da China e entender quais são as correlações entre esse padrão e os perfis de suas empresas exportadoras. O caminho traçado para almejar este objetivo é através de uma abordagem histórica do recebimento de IED na China, num primeiro momento, e da saída dele, num segundo. Do ponto de transição da era pós-Mao (1976-1978) até os dias atuais, houve padrões empresariais, regionais, setoriais e de investimentos de recebimento de IED que influenciaram o futuro das empresas exportadoras chinesas, afetando, conseqüentemente, seus perfis regionais, setoriais e empresariais.

Desde o início das reformas de Deng Xiaoping, o desenvolvimento econômico esteve no imaginário dos burocratas chineses, almejando alcançar um nível tão alto quanto Coréia e Japão, seus vizinhos mais ricos. O IED, nesse contexto, veio cumprir grande parte dessa função. Os desafios, entretanto, foram inúmeros: seu passado imperial e comunista, seu tamanho continental e sua particular maneira de visualizar Estado e mercado, ora rivalizando-os, como durante a era Mao, ora trabalhando junto com as forças do mercado, como durante boa parte do período imperial. Assim, este trabalho analisa um período mais maduro e recente da nova China em que, politicamente, se distanciava cada vez mais de seus vizinhos comunistas, Vietnã e União Soviética; e economicamente procurava transitar de uma economia fechada e rígida para uma mais aberta e modernizada.

Para dar a base dessa discussão, a abordagem teórica que o artigo propõe é a Economia Política Internacional (EPI), que reconhece a influência de aspectos econômicos dentro da política e aspectos políticos dentro da economia. Em outras palavras, como posta pelos autores Robert Jackson e Georg Sorensen (2013, p. 262): “Se a economia é a busca da riqueza e a política é a do poder, as duas interagem de modos complicados e surpreendentes. Essa complexa interação entre a política e a economia é a essência da EPI”. A China, dessa maneira, é um ótimo estudo para aplicá-la, pois é um país acostumado, desde tempos imperiais, a equilibrar as forças do mercado através do Estado.

Isabella Weber, pesquisadora tanto da EPI quanto da história econômica chinesa e autora do livro “Como a China escapou da terapia de choque”, ajudará a unificar a linha argumentativa com a teórica. Sua obra faz uma análise histórica econômica da China desde o Império até os dias atuais, mostrando como a relação Estado e mercado no país asiático ocorreu muito antes de Deng Xiaoping. Além de Weber, autores clássicos como Robert Gilpin

que defende a “crescente percepção de que o Estado pode influenciar as forças do mercado” (1987, p.27) e Susan Strange (1994, p.17), que prioriza os “valores básicos que os seres humanos procuram proporcionar através da organização social (riqueza, segurança, liberdade e justiça)”¹, também serão abordados e discutidos ao longo do texto.

A metodologia aplicada é descritiva, bibliográfica e qualitativa. Descritiva pois, de acordo com Pedro Demo, ela se aplica ao pesquisador que opta “pelo trabalho de coletar os dados, sistematizá-los e, a partir de então, fazer uma descrição da realidade” (1995, p.11); e bibliográfica, pois procurou-se “aprimorar e atualizar o conhecimento através de uma investigação científica de obras já publicadas” (SOUSA; OLIVEIRA; ALVES, 2021, p.65). Tanto para a coleta de dados, quanto para essas obras publicadas, foram utilizadas as plataformas Google Acadêmico e EBSCOhost, com a procura, em inglês e português, de artigos relacionados a “China”, “Investimento Externo Direto” e “Desenvolvimento Econômico Chinês”.

Também se pode definir como qualitativa, pois seguindo os conceitos de King, Keohane e Verba (1995), envolve um número considerável de abordagens; concentra-se em um pequeno número de casos, coletando neles informações mais específicas e aprofundadas para explicar o contexto geral; e utiliza métodos como análises conjunturais históricas, análises de discurso, dentre outros.

Com relação ao IED, a definição defendida pelo artigo pode ser encontrada na OCDE, que o traduz das seguintes formas: 1) Um importante meio para a transferência de tecnologia entre países; 2) Tem seu foco na promoção do comércio internacional através do acesso a mercados estrangeiros; e 3) É um veículo importante para o desenvolvimento econômico (OCDE, 2023). Sum (1998, apud Zang; Felminghan, 2002), em sintonia com essa definição, destaca três importantes usos do IED no caso da China, especialmente nas províncias da costa leste: o aumento da oferta de fundos para investimentos no país receptor; o estímulo ao investimento doméstico através de sua expansão às cadeias de produção locais; e o aumento da capacidade de exportação do país anfitrião. Neste último ponto, Chen, Chang e Zhang (1995, p. 699) argumentam que “a quota do IED nas exportações totais da China aumentou de 0,3% em 1984, para 12% em 1990, para 20% em 1992 e, em 1993, atingiu 30%”², evidenciando a presença da relação exportação-IED no caso chinês.

¹ Tradução nossa: We have to start by thinking about the basic values which human beings seek to provide through social organization, i.e. wealth, security, freedom and justice.

² Tradução nossa: FDI's share of China's total export soared from a negligible 0.3% in 1984 to more than 5% in 1988 to 12% in 1990, to nearly 17% in 1991 and to 20% in 1992. This figure reached 30% by 1993.

Há, no entanto, um lado perverso desse indicador. Em casos não bem executados, como na Rússia pós-soviética, os investimentos podem causar impactos negativos às suas populações. Ao injetá-lo indiscriminadamente na economia, podem substituir a poupança interna, tornando-se dependente de capital externo; aumentar o déficit da balança de pagamentos, criando enormes problemas macroeconômicos como a inflação; ou cria formas de desenvolvimento desiguais entre as diferentes regiões do país (CHEN; CHANG; ZHANG, 1995). O Estado chinês é visto aqui como um amenizador desses contrapontos.

Por fim, visto o que foi discutido até então, o capítulo dois contextualiza brevemente o ponto de corte do artigo: a China num fim da era Mao se encaminhando para o início de sua reforma econômica, visando entender a mudança estrutural que estava acontecendo naquele país e como se formou o novo pensamento de seu desenvolvimento. O capítulo três traz uma análise histórica do recebimento de IED na China, desde seu início, quando se percebe os primeiros sinais dos padrões setoriais, regionais, empresariais e de investidores, até o final da segunda década do século XXI, quando se nota a consolidação e o impacto desses padrões para suas empresas exportadoras. O capítulo quatro analisou o perfil e o histórico do IED que sai da China, procurando entender as correlações entre os padrões de recebimento desse indicador com os perfis das empresas exportadoras. E as considerações finais, por fim, procuram resumir as conclusões do artigo.

2 O contexto da China na transição dos anos 1970 aos 1980

Isabella Weber acentua que “em 1950, a participação da China no PIB mundial havia caído para menos de 5% contra cerca de um terço em 1820” (WEBER, 2023, p. 139), tendo estimativas de crescimento *per capita* anuais até 1978 não mais altas que 2,7%. Dessa forma, apesar do sucesso comunista em conter a hiperinflação dos anos 1940 e manter certa estabilidade nos preços, a China se manteve como um dos países mais pobres do mundo daquela época (WEBER, 2023). A transição para uma economia mais aberta e moderna era necessária, e muito se discutiu sobre como ela deveria ser feita.

A reorientação econômica e política da China começa ainda durante a Revolução Cultural (1966-1976) sob a direção de Mao Tsé-Tung. Em 1972, Richard Nixon visita a China, simbolizando a sua reabertura para o Ocidente. Além disso, o país asiático aumentou suas importações de tecnologia e bens de capital, de uma maneira um tanto descontrolada na

visão dos dirigistas, levando a um aumento na balança de pagamentos e a uma crise das contas externas (Idem).

Mesmo assim, pouco antes da morte de Mao, Hua Guofeng foi designado primeiro-ministro e tornou-se seu sucessor. Apesar de ser um período curto, ele é marcado por várias experimentações econômicas e pela continuação do processo de mudança ideológica do partido comunista. Guofeng enviou delegações chinesas ao mundo inteiro, especialmente aos países ocidentais, ao leste asiático e ao leste europeu, que estava passando por um processo semelhante de reformas de transição econômica. Também estabeleceu relações diplomáticas com os Estados Unidos e declarou guerra ao Vietnã, além de criar a primeira Zona Econômica Especial (ZEE) e iniciar os esforços para a atração de investimento estrangeiro nas zonas costeiras (ibidem). Segundo Isabella Weber (2023, p. 166) esse processo inicial representou “um adeus ao velho internacionalismo socialista e ao terceiro-mundismo”.

No entanto, somente a partir do governo de Deng Xiaoping as reformas mais estruturais começaram. As suas chamadas “Quatro Modernizações³” mudaram os rumos da economia chinesa e a transformaram no que conhecemos como “Socialismo de Mercado⁴” (NEVES, 2011), que pode ser entendido como uma série de experimentações de abertura econômica num regime partidarista e centralizador. Um exemplo é a reintrodução da pequena propriedade privada e a liberação de produtos agrícolas não essenciais, concomitantemente com os subsídios e a manutenção de preços em bens agrícolas e industriais considerados essenciais (WEBER, 2023). Se nos atentarmos aos conceitos teóricos de Susan Strange (1994), o Estado chinês estaria, sob a liderança de Xiaoping, disposto a diminuir níveis de igualdade e segurança em prol da riqueza e da liberdade, sempre em doses experimentais e controladas.

Assim, para os pesquisadores Qing Zang e Bruce Felminghan (2002, p. 157-158), “a abertura da China em 1978 criou prospecções de um novo mercado e de novas oportunidades de investimento para o resto do mundo em uma escala sem precedentes⁵”. E para esse processo de desenvolvimento, o IED se tornou uma das ferramentas mais importantes utilizadas pelo *bureau* chinês. Na verdade, os autores destacam cinco delas: IED, investimento doméstico, mão-de-obra, exportações e *spillover*⁶. Mas a importância do IED foi

³ Modernização na agricultura, na indústria, na ciência e tecnologia e na defesa nacional.

⁴ Segundo Cartomagno (2011), foi Zhou Enlai, ainda em 1975, o pioneiro do “Plano das Quatro Modernizações”.

⁵ Tradução nossa: “The opening of China’s door in 1978 created the prospect of new market and investment opportunities for the rest of the world on an almost unprecedented scale”.

⁶ A tradução mais próxima para *Spillover* seria “transbordamento”, isto é, quando algo ou alguma coisa acontece em determinada área e se espalha para outra. Para ser fiel ao seu significado original, mantereí o termo em inglês ao longo do trabalho.

tanto simbólica quanto estratégica, pois ele que fomentou o *spillover* das demais ferramentas através do exemplo de suas regiões costeiras. Sendo um país pobre e majoritariamente agrário em pleno processo de industrialização, era muito improvável sustentar um processo de desenvolvimento apenas com o investimento doméstico. O governo de Mao tentou depender somente deste recurso, mas criava uma condição muito precária para os camponeses, que tinham de vender suas produções a um custo baixíssimo para o Estado em prol de seu projeto desenvolvimentista (WEBER, 2023).

Dessa forma, a abertura do país para o IED também simbolizou, em certa medida, uma ruptura dos métodos maoístas. Na sequência, veremos como se deu esse processo na China desde as reformas de Deng Xiaoping até os dias atuais, tratando de observar os padrões que foram se formando ao longo dos anos.

3 A China como recebedora de IED

A maior abertura da República Popular da China no que diz respeito ao IED veio através de uma lei promulgada em 1º de julho de 1979, a chamada Lei da Joint Venture. Para David Salem (1981, p. 84), essa lei tinha o objetivo de “atrair tecnologia e expertise estrangeira na produção de mercadorias para que se satisfizessem as necessidades e expectativas da população chinesa”⁷. Mas também não foi uma tarefa simples, já que para aprova-la, e efetivamente trazer o investimento estrangeiro, a República Popular da China teve que aprovar um número adicional de leis, incluindo temas como trabalho, taxas e regulação bancária (Idem). Além disso, para fazer negócios com os novos participantes desse gigante asiático, a China “estabeleceu um número de agências para autorizar e supervisionar as operações das Joint Ventures dentro do país” (SALAM, 1981, p. 74)⁸. Tudo isso para garantir maior controle e cuidado nessa transição de um modelo comunista para um capitalismo de mercado.

Graças à lei de 1979, no ano de 1980 deu-se origem as célebres ZEEs. Como visto anteriormente, a ideia havia sido introduzida e testada por Hua Guofeng, mas foi realmente implementada naquele ano em quatro regiões pré-selecionadas: Shenzhen, Zhuhai e Shantou na província de Guangdong, e Xiamen na província de Fujian. Todas na parte leste e costeira do país. Para os autores Chen, Chang e Zhang (1995), elas tiveram inicialmente um duplo

⁷ Tradução nossa: “To attract foreign technology and expertise in the production of goods in order to satisfy the needs and expectations of the Chinese people”.

⁸ Tradução nossa: “The Chinese have had to establish a number of agencies to authorize and oversee the operations of the joint venture in the People's Republic”.

objetivo: economicamente serviram como base de experimentos para suas reformas; e politicamente, sua localização, próxima às regiões de Hong Kong, Macau e Taiwan, possibilitariam a futura reunificação da China.

Nos anos seguintes esse processo se intensificou. Segundo os pesquisadores Coughlin e Segev (2000, p.3), “estendeu-se o tratamento preferencial de investimento estrangeiro para outras 14 cidades costeiras e para a Ilha Hainan”⁹. Além disso, outras medidas foram sendo adotadas nessa gradual abertura chinesa até que, em 1986, surgiram novas reformas: a aceitação de empresas totalmente estrangeiras no país; a redução de tarifas sobre o uso da terra e do trabalho; e a extensão máxima de um acordo de Joint Ventures para além de 50 anos (CHEN; CHANG; ZHANG, 1995).

Há dois pontos, no entanto, que merecem destaque com relação a esse processo. O primeiro é com relação à participação ativa do Estado durante esse início; e o segundo é relativo aos baixos níveis de investimentos adquiridos nos primeiros anos da abertura. Ambas as problemáticas apresentam explicações compreensíveis.

Quanto à primeira, Mendonça (2009, p. 29) mostra que foi o “Estado que teve o papel de propulsor da abertura ao mesmo tempo em que a regulava, tomando medidas graduais, fiscalizando e fazendo ajustes quando necessário”. Procurava-se, assim, sempre encontrar um equilíbrio entre as demandas do mercado e as suas necessidades. Nesse ponto, Gilpin afirma que “todos os Estados pretendem que seus ganhos sejam desproporcionalmente maiores do que as vantagens que o comércio lhe traz” (1987, p. 42), o que se torna uma verdade na China da década de 1980, já que, procurando manter os mesmos padrões de preços do regime comunista, o país tinha receio de qualquer abertura mais brusca da economia e visava maximizar seus ganhos frente ao mercado.

Quanto à baixa entrada de IED durante os primeiros anos, Coughlin e Segev (2000, p. 3) se atentam a alguns fatores dessa condição: “dificuldade de acesso ao mercado chinês; não conversibilidade da moeda chinesa; e a falta de precedência desestimularam os estrangeiros a investirem na China”¹⁰. Chung Chan *et al* (1995, p. 692), por sua vez, definem a “insegurança dos direitos de propriedade combinado com o medo da reversão da política por parte do governo chinês”¹¹ como o fator que causou esse baixo nível de investimento. E Chen, Chang e

⁹ Tradução nossa: “Extending preferential treatment to foreign investment in 14 coastal cities and Hainan Island”.

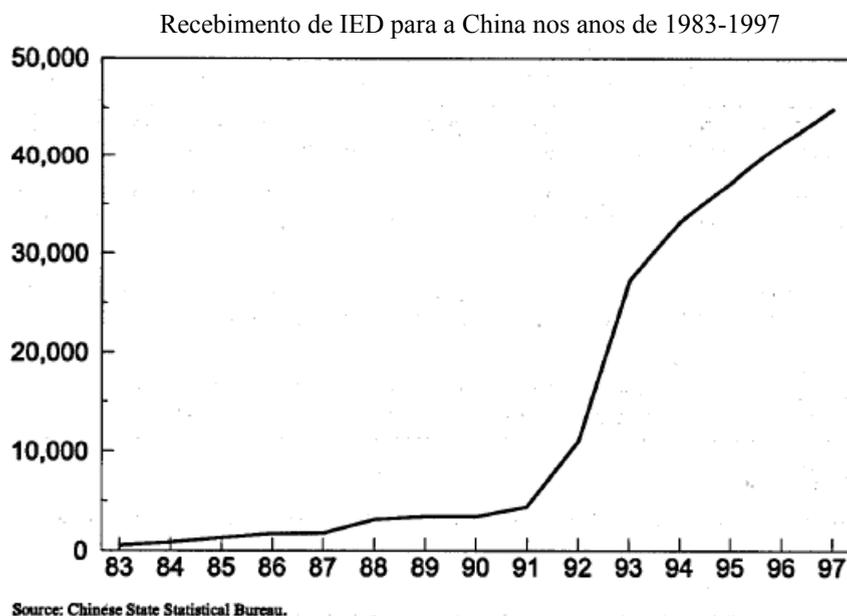
¹⁰ Tradução nossa: “Difficulty in accessing the Chinese market, the non-convertibility of the Chinese currency, and the lack of precedence combined to deter foreigners from investing in China”.

¹¹ Tradução nossa: “Uncertain property rights were coupled with the fear of policy reversal on the part of Chinese government”.

Zhang (1995) se atentam, para além destes processos já reportados, à lentidão da burocracia chinesa para aprovar os investimentos.

Conforme o processo de desburocratização do Estado ia se concretizando, e o receio de uma política revisionista ao comunismo se esvaia, os investimentos entravam substantivamente na China. Se em 1980 ele totalizava menos de USD 200 milhões de dólares, em 1997 passou a totalizar algo em torno de USD 44,9 bilhões, configurando a China como o maior receptor de IED entre os países em desenvolvimento e o segundo maior do mundo, atrás somente dos Estados Unidos (COUGHLIN E SEGEV, 2000).

O gráfico abaixo, retirado por Coughlin e Segev (em bilhões de dólares), nos fornece a dimensão do crescimento exponencial que o IED teve durante a década de 1990:



Fonte: Coughlin e Segev (p. 3, 2000)

Contudo, dentro destes índices, algumas regiões, setores, empresas e até mesmo investidores foram mais beneficiados do que outros, gerando novos impactos e desafios para os dirigentes chineses, e certo padrão para o perfil dos investimentos estrangeiros. Essas questões, portanto, devem ser mais bem analisadas. A começar pelo perfil das empresas receptoras. Quatro destinos de investimentos ingressaram majoritariamente na China durante o período de 1980-1995: *Joint Ventures*; Empresas Cooperativas; Empresas Totalmente Estrangeiras; e Empresas de Exploração de Petróleo *offshore* (COUGHLIN E SEGEV, 2000). No início da década de 1980, as cooperativas eram disparadas as mais beneficiadas deste recurso (83,8%), sendo gradativamente substituída pelas *Joint Ventures* e

pelas Empresas Estrangeiras que, a partir de 1989, passaram a adquirir 70-80% do investimento total de IED recebido e se consolidaram como os principais destinos dos investidores. É interessante perceber que as *Joint Ventures* chegaram a ter sozinhas 50% desse percentual em 1992, evidenciando a prática comum de grandes empresas estrangeiras ingressarem no país através de uma união com empresas locais.

Recebimento de IED para a China por tipos de setores em anos selecionados (em USD)

	1980	1985	1990	1992	1995
Joint Ventures	76	2.030	2.704	29.129	39.741
	12,8%	36,4%	41%	50,1%	43,6%
Cooperativas	500	3.496	1.254	13.256	17.825
	83,8%	62,8%	10%	22,8%	19,5%
Empresas Estrangeiras	20	46	2.444	15.696	33.657
	3,4%	0,80%	37%	27%	36,9%
Offshore de Petróleo		360	194	43	8
		6,4%	3%	0,1%	0,01%

Fonte: Elaboração do autor com dados de Coughlin e Segev (2000, p. 4)

Na distribuição setorial, temos aqui um importante dado que mostre talvez as principais mudanças da sociedade chinesa. Conforme visto, a China, até o início das reformas econômicas, era majoritariamente agrária. E é realmente impressionante verificar a evolução e a diversificação do recebimento de IED setorial. Há uma clara tendência que se iniciou em 1988 e continua até os dias atuais: o investimento no setor primário é reduzido de 40,9%, em 1984, para 3,1%, em 1993, um período de apenas sete anos. Da mesma forma, os investimentos nos setores secundários e terciários acompanham essa tendência no sentido oposto, aumentando sua participação, em 1993, para 51,2% e 47,3% respectivamente. Assim, “no final de junho de 1991, o número de projetos de IED nos chamados setores industriais e agrícolas produtivos representavam quase 90% de todos os projetos de IED”¹² (CHEN; CHANG; ZHANG, 1995, p. 699).

Com relação aos investidores da China, estes vinham majoritariamente de Hong Kong, Japão, Estados Unidos e dos países da Europa Ocidental. Apesar da variação de porcentagem ao longo do tempo, desde os anos 1980 é assim que se mantém a distribuição:

¹² Tradução nossa: As of the end of June of 1991, the number of FDI projects in the so-called productive industrial and agricultural sectors accounted for nearly 90% of all FDI projects.

Acumulado dos principais investidores de IED na China de 1983-1995

	1983-1991		1992-1995	
	Milhões USD	%	Milhões USD	%
Hong Kong	9.319	58,0%	36.105	59,0%
Taiwan	422	2,6%	6.003	9,8%
Estados Unidos	1.817	11,3%	4.529	7,4%
Japão	2.166	13,5%	4.062	6,6%
Leste Europeu	1.047	6,5%	2.686	4,4%
Outros (incluindo Ásia, Leste Europeu América Latina e África)	840	5,2%	2.680	4,4%

Fonte: Elaboração do autor com dados de Coughlin e Segev (2000, p. 6)

No entanto, é necessário ter cuidado com esses dados apresentados, especialmente no que se refere a Taiwan e Hong Kong. Como afirma Chung Chen *et al* (1995, p. 693) “grande parte do investimento taiwanês que flui para a China Continental foi encaminhado por algum terceiro país, principalmente Hong Kong”¹³. Além do mais, muitas empresas chinesas podem se utilizar de benefícios fiscais promovidos pelo seu próprio governo, e fazer transações de IED através de Hong Kong. Essa prática, também conhecida como *round-tripping*, justificaria, em parte, o enorme percentual de investimentos daquele país.

Na distribuição geográfica, por sua vez, nota-se mais um padrão de IED. No início dos anos 1980, é possível ver uma clara concentração nas quatro primeiras ZEEs, tendo grande destaque as províncias de Guangdong e Fujian, assim como Beijing e Shanghai. “Guangdong e Fujian receberam 56 e 5 por cento, respectivamente, dos fluxos de IED em 1983-1986, enquanto 8 por cento foram para Pequim e 7 por cento para Xangai”¹⁴ (COUGHLIN E SEGEV, 2000, p. 7).

Contudo, com o tempo, novas políticas facilitaram e procuraram promover diferentes áreas de atração de IED na China Continental. Na primavera de 1992, o então líder chinês, Deng Xiaoping, “anunciou que o sucesso econômico das províncias do sul deveria ser um modelo para o resto do país”¹⁵ (Idem). O presidente anunciou “novas políticas destinadas a atrair IED e estabelecer um campo de jogo mais igualitário entre as várias províncias chinesas”¹⁶ (Idem).

¹³ Tradução nossa: Much of Taiwanese investment flowing to Mainland China was routed through some third country, mainly Hong Kong.

¹⁴ Tradução nossa: Guangdong and Fujian received 56 and 5 per cent, respectively, of FDI inflows in 1983-1986, while 8 per cent went to Beijing and 7 per cent to Shanghai.

¹⁵ Tradução nossa: Announced that the economic success of the Southern provinces should be a model for the rest of the country.

¹⁶ Tradução nossa: New policies aimed at attracting FDI and establishing a more even playing field among the various Chinese provinces.

Dessa forma, Guangdong, por exemplo, foi de um total de 56% em 1983-1986, para 46% em 1990, e chegou a 28% em 1995 do total de IED recebido. Em segundo lugar, no ano de 1995, estaria Jiangsu. Essa distribuição, no entanto, acabou acontecendo somente nas províncias do leste, que concentrou, até 1997, 87,87% da entrada de IED, enquanto o centro ficou em 10,19% e a região oeste com apenas 1,93% do total recebido.

Recebimento de IED nas principais províncias chinesas em anos selecionados (por província individual em milhões de USD)

	1983-86	1990	1993	1997	Total (1983-1997)	Total % (1983-1997)
Guangdong	499	998	4.308	6.012	34.357	29,37%
Jiangsu	19	84	1.621	2.790	13.373	11,43%
Fujian	48	202	1.635	2.154	11.926	10,19%
Shanghai	59	110	1.801	2.169	10.122	8,65%
Shandong	21	117	1.068	1.280	7.657	6,55%
Liaoning	17	162	729	1.132	5.286	4,52%
Beijing	68	176	380	818	4.597	3,93%
Tianjin	23	23	299	1.289	4.378	3,74%
Zhejiang	12	31	588	772	3.810	3,26%

Fonte: Elaboração do autor com dados de Coughlin e Segev (2000, p. 8-9)

Assim, mesmo que se tenha crescido em números absolutos o IED aplicado em quase todas as regiões, a costa leste do país recebeu, durante o período de 1983-1997, oito vezes mais que a região central, e quarenta e cinco vezes mais que a oeste. O rápido e volumoso recebimento de IED deu lugar a uma moderna industrialização na região costeira¹⁷, mas que teve pouco alcance no restante do país. No entanto, na virada da década dos anos 1980 para 1990 houve grandes mudanças no contexto chinês. O fim da Guerra Fria e o Massacre da Praça da Paz Celestial, ambos eventos em 1989, deram um fim simbólico à política gradual de abertura política chinesa e iniciaram uma “terapia de choque”¹⁸, embora não tão traumática como no leste europeu e na Rússia (WEBER, 2023). Esse momento simbolizaria um novo marco no desenvolvimento chinês, pois além de aumentar a intensidade do investimento recebido, o país passaria também a “exportá-lo”.

Os índices de recebimento de IED continuaram subindo e, em 2013, atingiu seu ápice com cerca de 290,93 bilhões de dólares, de acordo com o Banco Mundial (2022). A autora Qinchen Zhang (2022) destaca alguns fatores que podem explicar essa continuação: 1) A

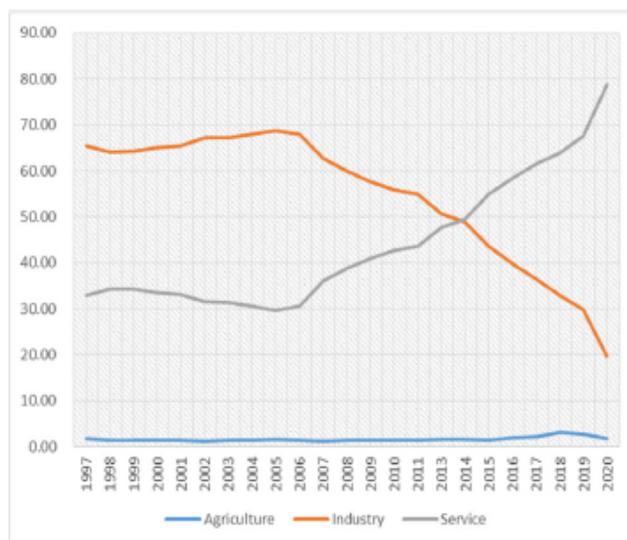
¹⁷ Segundo os autores Chen, Chang e Zhang (1995) o crescimento econômico anual de Guangdong atingiu uma média de 13% ao ano em termos reais, duplicando a cada seis anos, e o de Shenzhen a uma média de 47% ao ano durante a década de 1980. Em 1990, o PIB de Guangdong equivalia a 20% do PIB da China.

¹⁸ Termo para se referir as reformas neoliberais das economias comunistas durante o final da Guerra Fria. Foi muito trabalhado pela autora Isabella Weber.

singularidade da China como mercado emergente e em crescimento; 2) Os baixos custos de produção, o aumento da capacidade de mercado, e a expansão de seu sistema industrial; 3) O crescimento de certas indústrias e a crescente competitividade das empresas estrangeiras para investir na China; e 4) O fato dela ter se juntado à Organização Mundial do Comércio em 2001.

A partir de 2005, as mudanças setoriais no recebimento de IED tiveram um notável giro. Nesse período, ele “se tornou crucial para a capacidade de exportação e competitividade da indústria chinesa”¹⁹ (ZHANG, 2022, p. 91). Dessa forma, com a maior abertura econômica, a China, já com uma indústria altamente competitiva, passou por uma reformulação no seu recebimento de investimentos. De agricultura e serviços primários na década de 1980, para manufaturados na década de 1990 e 2000, a partir de 2010 a China passa a acumular capital para seu setor de serviços, fazendo com que desde 2014 o seu estoque e o fluxo anual superassem o IED de manufaturados, conforme o gráfico abaixo:

Percentual do total de recebimento de IED por setores na China de 1997 a 2020.



FDI stock by the three sectors in share of total over 1997-2020 (unit: 100%).

Fonte: Zhang (2022, p. 93)

A maior parte de seus investimentos, por outro lado, continua vindo de seus vizinhos ao leste e ao sudeste da Ásia, assim como nos anos 1980 e 1990 (ZHANG, 2022). Hong Kong continua como o seu principal fornecedor atingindo cerca de 70% do mercado e, pelos mesmos motivos das décadas anteriores, a cidade se tornou uma rota altamente atrativa para

¹⁹ Tradução nossa: FDI is a key driver of the export capacity and competitiveness of Chinese manufacturing.

se investir na China, dando continuidade ao chamado “*round-tripping*”, explicado anteriormente.

Fluxo de recebimento de IED chinês por países dos anos de 1997 a 2020

Table 1. FDI inflows by major sources (top 15) in value and share of total FDI in years of 1997, 2002, 2008, 2019 and 2020.

Year	1997		2002		2008		2019		2020	
	Amount/ Million USD	Proportion /%	Amount	Proportion	Amount	Proportion	Amount	Proportion	Amount	Proportion
Hong Kong	20632	45.59	17861	33.86	41036	44.41	96299	69.71	105793	73.28
Singapore	2606	5.76	2337	4.43	4435	4.80	7591	5.50	7681	5.32
Virgin Islands	1717	3.79	6117	11.60	15954	17.27	4964	3.59	5199	3.60
South Korea	2142	4.73	2721	5.16	3135	3.39	5538	4.01	3614	2.50
Japan	4326	9.56	4190	7.94	3652	3.95	3721	2.69	3374	2.34
Cayman Islands	158	0.35	1179	2.24	3145	3.40	2557	1.85	2774	1.92
Netherlands	414	0.91	572	1.08	862	0.93	1795	1.30	2555	1.77
US	3239	7.16	5424	10.28	2944	3.19	2686	1.94	2304	1.60
Macao	394	0.87	468	0.89	582	0.63	1735	1.26	2202	1.53
Germany	993	2.19	928	1.76	900	0.97	1658	1.20	1355	0.94
Taiwan	3289	7.27	3971	7.53	1899	2.06	1587	1.15	995	0.69
UK	1857	4.10	896	1.70	914	0.99	857	0.62	978	0.68
Samoa	184	0.41	879	1.67	2550	2.76	1192	0.86	804	0.56
Switzerland	216	0.48	200	0.38	242	0.26	645	0.47	654	0.45
France	475	1.05	576	1.09	588	0.64	793	0.57	513	0.36

Note: The ranking of origin countries or regions is based on FDI flows in 2020. Source: compiled by the author.

Fonte: Zhang (2022, p. 95)

Os baixos números dos Estados Unidos e do Japão nos últimos anos devem ser vistos com atenção. No ano 2000, com a assinatura do Ato de Relações entre Estados Unidos e China, a parceria entre as duas potências se intensificou, e juntamente com “a terapia de choque” ocorrida nos anos 1990 e a subsequente entrada do país asiático para a Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, induziu multinacionais norte-americanas a entrarem agressivamente na China, levando a um aumento de investimentos americanos, japoneses e sul-coreanos (ZHANG, 2022). A crise de 2008, no entanto, acabou reduzindo grande parte do IED provido desses países, e questões econômicas e políticas, como a guerra comercial entre China e Estados Unidos e a tensão no mar do sul da China, tornaram inviável a volta das relações nos mesmos termos dos anos 2000.

A China, dessa forma, não é um mero receptor passivo de IED. Ao invés disso, sua política não mede esforços para equilibrar soberania econômica e segurança financeira (ZHANG, 2022). Desde os anos 1970, ainda durante a era Mao, o governo chinês esteve estritamente ligado às reformas econômicas e a procura de soluções externas para impulsionar seu desenvolvimento, tendo o IED participado ativamente dessa equação a partir da ascensão de Deng Xiaoping. Essa dinâmica criou um grupo de empresas vencedoras no processo de desenvolvimento chinês: *Joint Ventures* e Empresas Estrangeiras das regiões da costa leste, especialmente Guangdong e Shenzhen, pertencentes ao setor de manufaturados (e, em anos mais recentes, ao setor de serviços). Esse grupo também criou uma harmonia com o Estado,

aumentando as exportações do país, fortalecendo as cadeias de abastecimento nacionais, e ligando indústrias relacionadas (ZHANG, 2022). No próximo capítulo, abordaremos enfim estes atores, juntamente com os padrões e as relações que surgiam.

4 A China como provedora de IED

O incentivo à exportação chinesa começou inicialmente através do “Going Out (ou Go Global) uma política debatida em março do ano 2000 no Congresso Nacional Popular da China. De acordo com o Instituto de Pesquisa sobre China de Nova Delhi, a política “going out” implementada pelo governo chinês teve a seguinte intenção:

A fim de assegurar a sua taxa de crescimento liderada pelas exportações, o Estado chinês implementou uma estratégia para incentivar as suas empresas a prosseguirem investimentos no estrangeiro e alargarem a produção para além das suas bases na China. O Estado chinês, portanto, decidiu mudar o seu foco do acolhimento de IED na China para a diversificação dos investimentos chineses no estrangeiro, através da utilização de medidas para internacionalizar a sua presença (VALERY, 2014, p. 2)²⁰

Dessa maneira, até então a porcentagem de investimentos da China para o mundo era irrelevante. Mas em aproximadamente uma década, inúmeras empresas chinesas ganharam destaque expandindo-se rapidamente no exterior, tendo sua expansão financiada com débitos estatais cada vez maiores (MOLNAR; YAN; LI, 2021). Assim, se em 2005 o fluxo de IED chinês para os países estrangeiros estava na casa do USD 20 bilhões de dólares, em 2015 já atingia seu ápice de USD 220 bilhões, de acordo com estimativas do Banco Mundial. Nesse ritmo de ascensão, em 2020 passariam a ser o segundo investidor mais importante do mundo, ultrapassando o Japão e ficando atrás somente dos Estados Unidos (Idem).

A China, no entanto, tem uma particularidade quando falamos de fluxo de investimentos, herança do “socialismo de mercado” da fase de transição capitalista: possui um alto nível de participação ativa de suas empresas estatais no mercado. Isso ocorre, de maneira mais ampla, devido a maior aceitabilidade ao controle estatal por parte da população, devido seu passado comunista e imperial, diferente do que ocorre nos países ocidentais, por exemplo. E, mais especificamente, as SOEs²¹, como são popularmente conhecidas, também são herdeiras das antigas agências estatais de comércio, que, segundo Isabella Weber (2023,

²⁰ Tradução nossa: In order to secure its export-led growth rate, the Chinese state implemented a strategy to encourage its enterprises to pursue overseas investments and extend manufacturing beyond their safe-bases in China. The Chinese state decided to shift its focus from welcoming foreign investments into China to diversifying Chinese investments abroad, by employing measures to internationalise their presence.

²¹ State-Owned Enterprise, que significa empresas estatais em inglês.

p.131), foram o “exército da guerra econômica comunista”. Essas agências eram atores que buscavam controlar o preço de mercado chinês, especialmente de bens essenciais, como manufaturas, sal, grãos, algodão e tecido, “comprando mercadorias onde fossem baratas e vendendo-as onde fossem caras” (Idem). As estatais, dessa forma, tinham uma função semelhante durante os primeiros anos da reforma chinesa, até que, com a política *Go Global*, passaram a adquirir mais importância estratégica nas exportações do país.

Até 2016, as SOEs tinham mais participação no mercado de exportações globais. Em 2011, por exemplo, 62,7% do envio de IED mundo afora era realizado por essas empresas, segundo dados do Statista. Em 2017, pela primeira vez, isso mudou. Molnar, Yan e Li (2021, p. 6) constam que nesse ano “o investimento empresarial não estatal (incluindo investidores privados individuais) ultrapassou o IED por empresas estatais”²².

As empresas privadas e/ou investidores são um grupo diverso e extenso. No entanto, pode-se dizer que foi a reforma dos anos 1980 e o sistema de preços de mão dupla²³ imposto pelos seus reformadores que ascendeu este grupo a uma participação mais ativa no fluxo de investimentos chineses. As *Joint Ventures* (ou JVs), como verificamos, foram as empresas mais beneficiadas do IED, protagonizando este processo. Gilmar Masiero argumenta como essas JVs formaram nesta década as primeiras *Townships and Villages Enterprises* (TVEs), empresas locais que utilizam a mão-de-obra de uma população majoritariamente agrária com o suporte e o consentimento das autoridades regionais. Muitas dessas empresas, que inicialmente fabricavam e vendiam o seu excedente para o mercado, se tornaram grandes corporações que entraram na política *Go Global* da China, num processo semelhante aos keiretsus japoneses ou aos chaebols sul-coreanos (MASIERO, 2006). Esse grupo diverso de agentes privados tem levantado um novo padrão cada vez mais comum em suas políticas: os *greenfields* e as fusões e aquisições (ou M&A²⁴), “visando cada vez mais imóveis, hotéis, empresas de entretenimento e clubes esportivos”²⁵ (Idem).

Mas o debate quanto aos objetivos de fato dos investimentos das SOEs e das empresas privadas chinesas gera uma bibliografia muito rica e convidativa para análise. Justin Paul e Gabriel Benito (2017) destacam, dentre outras, dois principais tipos de teorias para justificar as ações das empresas estatais de países em desenvolvimento (especialmente a China): a

²² Tradução nossa: Non-state owned enterprise investment (including individual private investors) overtook ODI by state-owned enterprises.

²³ Sistema vigente durante a transição econômica chinesa, em que definia um valor pré-estabelecido pelo Estado para a sua compra de cotas de produtos essenciais, e o excedente poderia ser vendido a preço de mercado (Weber, 2023).

²⁴ Tradução do termo em inglês, “*mergers and acquisitions*”.

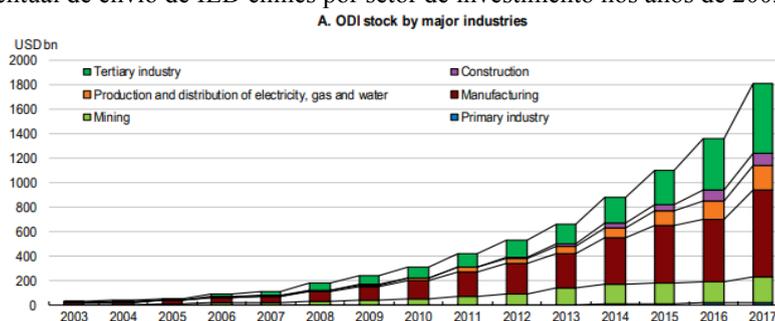
²⁵ Tradução nossa: increasingly targeting real estate, hotels, entertainment firms and sports clubs.

teoria institucional, e a visão *resource-based*. Na visão da teoria institucional “as estratégias das empresas são moldadas pelo seu ambiente institucional de origem, como o próprio governo” (PAUL; BENITO, 2017, p.97)²⁶, fazendo sentido se pensarmos que as decisões dessas empresas se guiam não somente pelo lucro e pela busca de tecnologia, mas também pela diretriz do partido comunista, no caso chinês. Chunlai Chen, em artigo publicado pela UNCTAD, argumenta sobre a visão *resource-based*. Para o autor, juntamente com a procura de novos mercados,

O principal motivo do IED da China é a procura de recursos naturais e de ativos estratégicos com o objetivo de garantir o abastecimento de seus recursos minerais e combustíveis, e de adquirir tecnologia avançada para apoiar o seu desenvolvimento econômico a longo-prazo (CHEN, 2015, p.2)²⁷.

Por outro lado, Gilpin (1987, p.259) numa perspectiva mais clássica das empresas multinacionais chinesas, afirma que o objetivo principal delas é “garantir a produção ao menor custo de bens destinados aos mercados mundiais, alcançando com aquisições de locais eficientes ou concessões tributárias de países hospedeiros”. Usam o IED como uma de suas principais estratégias e “tendem a concentrar-se em determinados setores, baseando-se normalmente na existência de alguma vantagem competitiva com relação às empresas locais” (Idem). Na imagem seguinte, podemos analisar como estão as tendências dos diferentes setores de IED exportados pela China:

Percentual de envio de IED chinês por setor de investimento nos anos de 2003 a 2017



Fonte: OCDE (2021)

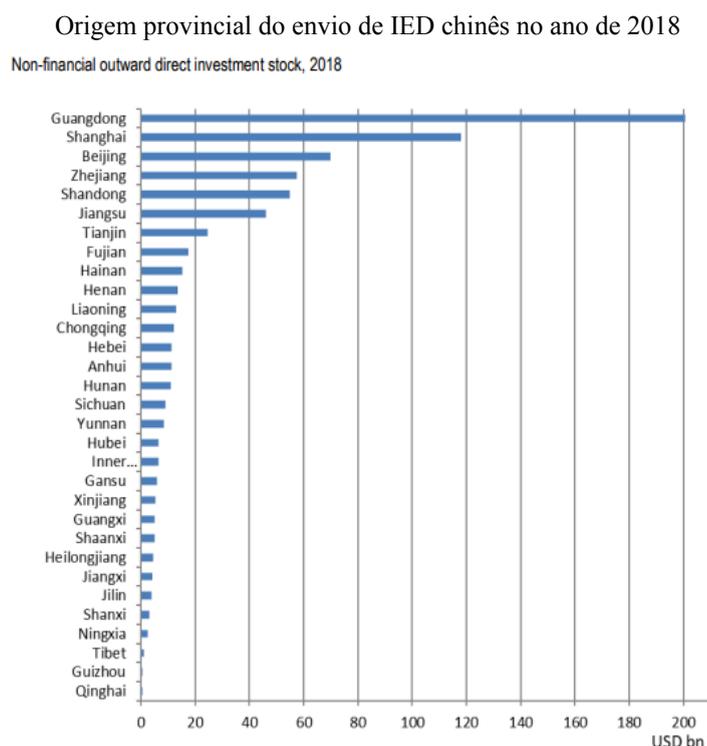
Nesse gráfico, que constam quase exclusivamente exportações M&As e *greenfield*, podemos observar que há uma ascendência no número de 2003 até 2017, evidenciando um

²⁶ Tradução nossa: Firms' strategies are shaped by their home institutional environment, such as government.

²⁷ Tradução nossa: The main motive of China's OFDI are natural-resource-seeking and strategic-asset-seeking for the purposes of securing supplies of natural resources (mineral resources and fuel) and acquiring advanced technology to support the long-term economic development of China.

maior volume das saídas de IED chinesas. O setor terciário e os manufaturados tiveram um aumento proporcionalmente maior que o setor de mineração e construção em relação aos anos anteriores, indicando um válido aumento das empresas do setor privado, tendência que havíamos observado.

Por fim, um último e relevante dado sobre o perfil e o padrão dos investimentos chineses é a distribuição interna desse IED, isto é, de onde eles saem internamente na China:



Fonte: OCDE (2021)

Esse gráfico de saída de IED, que exclui o setor financeiro, evidencia e contempla, ao mesmo tempo, a rápida industrialização e eficiência das empresas chinesas da costa leste do país, e as desigualdades formadas por um rápido processo de desenvolvimento concentrado em regiões e setores específicos. O gráfico da OCDE nos mostra que mais de 25% do estoque de IED sai da província de Guangdong que, como vimos anteriormente, está entre as mais privilegiadas províncias receptoras de IED, assim como Shanghai, Beijing, Zhejiang, Shandong, Jiangsu e Tianjin. Todas elas cidades costeiras e berços da industrialização chinesa da era pós-Mao. Dessa forma, seguindo os padrões de recebimentos de IED da China, é possível verificar que eles também geraram perfis de empresas exportadoras que, apesar de heterogêneas, possuem: uma identidade, protagonizada pelas JV's, TVE's, SOE; uma origem, as regiões da costa leste; e um objetivo, que são estabelecimentos *greenfield* e M&A para

empresas privadas e ativos benéficos ao Estado chinês ou *resource-seekings* nos casos das estatais.

5 Considerações finais

O processo de desenvolvimento econômico chinês é tão funcional quanto particular. Inicia-se no começo da década de 1970 através de uma fracassada tentativa de abertura econômica, que assusta as lideranças maoístas com a possibilidade de descontrole fiscal e monetário. São feitas, então, pequenas mudanças experimentais com Hua Guofeng, incluindo a primeira ZEE, mas o herdeiro de Mao também não queria ser responsável pelas mudanças econômicas estruturais da sociedade chinesa. Somente com a liderança de Deng Xiaoping a China passa a efetuar um processo efetivo de desenvolvimento e uma transição para um “Socialismo de Mercado”. E, nesse processo, o IED foi se tornando cada vez mais fundamental, aumentando o número de ZEE’s ao passo em que a abertura econômica ia se solidificando cada vez mais.

O rápido e volumoso investimento que ia ingressando acabou por criar padrões no vasto território chinês. Dessa forma, 87,87% dos investimentos que entraram no país entre 1983 e 1997 foram para as zonas leste e costeiras, que vieram especialmente de Hong Kong, Taiwan, Estados Unidos e Japão. Da mesma forma, com a turbulenta passagem da década de 1980 para a de 1990, num contexto externo de fim da Guerra Fria e pressão social interna com o Massacre da Praça da Paz Celestial, a abertura econômica se intensificou e seguiu os moldes da “terapia de choque”, apesar de mais branda. Nesse contexto houve algumas mudanças nos padrões dos investimentos que foram para a China: apesar dos investidores e das regiões continuarem os mesmos, os setores e as empresas mudaram. De investimento agrário, a China passou a solicitar maquinários e serviços; ao invés das cooperativas, as *Joint Ventures* e as empresas estrangeiras se tornaram dominantes.

Na virada do século, entre outros motivos, a entrada da China na OMC diversificou e intensificou o seu processo de desenvolvimento. Suas empresas, privadas e estatais, protagonizaram a política externa e alcançaram, em 2020, o segundo lugar de empresas que mais investem no mundo. Muitas TVE’s são herdeiras das JV’s que receberam investimentos anteriormente, assim como muitas estatais funcionam de maneira semelhante as antigas agências de comércio comunista, e a grande maioria delas se concentra nas regiões da costa leste do país. Dessa forma, o perfil exportador dessas empresas é, de certa maneira, uma

representação dos investimentos iniciais, criando padrões e perfis regionais, setoriais, empresariais e de investidores semelhantes entre as regiões que receberam IED e as empresas que agora o exportam.

O Estado chinês parece entender a inerente força do mercado para “expandir-se e atrair tudo para sua órbita” (GILPIN, 1987, p.40). É difícil projetar como funcionaria a China se não fosse sua transição gradual e sua influência econômica, mas, como posto por Isabella Weber, as experiências do leste europeu e da Rússia pós-soviética nos apresentam exemplos de uma inflação descontrolada e de uma substancial perda de sua soberania para atores privados (WEBER, 2023). Afinal, é somente na teoria que todos os países e indivíduos têm oportunidades iguais de participação de mercado. Na prática, os Estados devem “orientar as forças do mercado de modo a que tragam benefícios a seus cidadãos” (GILPIN, 1987, p.40), sendo este o maior ensinamento da interseção entre China, IED e EPI.

Referências

CHEN, Chunlai. Determinants and motives of outward foreign direct investment from China's provincial firms. **Transnational Corporations** [online]. V. 23, nº 25, 2015, pp.1-28. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/diaeia2015d1a1_en.pdf. Acesso em: 22 jul. 2024.

CHUNG, Chen; CHANG, Lawrence; ZHANG, Yimin. The Role of Foreign Direct Investment in China's Post-1978 Economic Development. **World Development** [online]. V.23, nº23, 1995, pp. 691-703. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/4978831_The_Role_of_Foreign_Direct_Investment_in_China's_Post-1978_Economic_Development. Acesso em 22 jul. 2024.

COUGHLIN, Cletus; SEGEV, Eran. **Foreign Direct Investment in China: A Spatial Econometric Study**. Saint Louis, Blackwell Publishers Ltd [online], 2000.

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Editora Atlas [online], 1995. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7604995/mod_resource/content/1/PEDRO_DEMO_Metodologia_cientifica_em_cie.pdf. Acesso em 23 jul. 2024.

FENG, Ling et al. Financial development and natural resources: The dynamics of China's outward FDI. *The World Economy* [online], Wiley. V. 45, nº 3, 2020, pp. 739-762. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/twec.13099>. Acesso em: 19 out. 2024.

GILPIN, Robert. **A Economia Política das Relações Internacionais**, Ed.2. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

GODOY, Pablo. La Economía Política Internacional: los aportes de Susan Strange y Robert Gilpin. **Revista Integración y Cooperación Internacional** [online], nº 29, 2019, pp.5-13. Disponível em: <https://revista-mici.unr.edu.ar/index.php/revistamici/article/view/12/33>. Acesso em: 22 jul. 2024.

JACKSON, Robert; Sorensen, Georg *et al.* **Introdução as Relações Internacionais**, Ed. 2. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, pp.262-320.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research**. New Jersey: Princeton University Press [online], 1994. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5490355/mod_resource/content/2/Gary%20King%20C%20Robert%20O.%20Keohane%20C%20Sidney%20Verba%20Designing%20Social%20Inquiry%20%201994.pdf. Acesso em: 23 jul. 2024.

KOZUL-WRIGHT, Richard. China's structural transformation: What can developing countries learn? *United Nations conference on trade and development* [online]. 2022. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/gds2022d1_en.pdf. Acesso em: 22 jul. 2024.

LEE, Junyeop. State owned enterprises in China: Reviewing the evidence. *OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets* [online], 2009.

MASIERO, Gilmar. Origens e desenvolvimento das Township and Village Enterprises (TVEs) chinesas. **Brazilian Journal of Political Economy**. V. 26, nº. 3, 2006, pp. 425-444. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/LDw3fSVTngXjj4LKkzm58Gr/>. Acesso em: 22 jul. 2024.

MENDONÇA, Bruno Macêdo. A transição de Deng Xiaoping e a China contemporânea: continuidade e aprofundamento das reformas na era globalizada. *Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília* [online], 2009. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/1142/1/2009_BrunoMacedoMendon%C3%A7a.pdf. Acesso em: 22 jul. 2024.

MOLNAR, Margit,; YAN, Ting; LI, Yusha. China's outward direct investment and its impact on the domestic economy. *OECD Economics Department Working Papers* [online], nº 1685, 2021. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1b1eaa9d-en.pdf?expires=1695868232&id=id&accname=guest&checksum=0CF1DF8041A2388F5B119E6A09F97AB0>. Acesso em: 22 jul. 2024.

NEVES, José Augusto Martinelli. A China como economia socialista de mercado: visões e versões do modelo chinês. *Universidade do Sul de Santa Catarina* [online], 2011. Disponível em: https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/10615/1/105573_Jose.pdf. Acesso em: 22 jul. 2024.

OECD. Foreign Direct Investment (FDI). *OECDiLibrary* [online], 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9a523b18-en>. Acesso em: 22 jul. 2024.

PAUL, Justin; BENITO, Gabriel RG. A review of research on outward foreign direct investment from emerging countries, including China: what do we know, how do we know and where should we be heading?. **Asia Pacific Business Review** [online]. V. 24, nº 1, 2018, pp. 90-115. Disponível em: <https://justinpaul.uprrp.edu/wp-content/uploads/2019/11/APBRPaginatednov817.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2024.

QI, Zhen *et al.* China's anti-corruption campaign and outward foreign direct investment by state-owned enterprises. *The World Economy Wiley Journal* [online], V. 45, nº9, pp. 2950-2976, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/twec.13244>. Acesso em: 19 out. 2024.

SALEM, David. The Joint Venture Law of the People's Republic of China: Business and Legal Perspectives. **Maryland Journal of International Law** [online]. V. 7, nº 1, 1981, pp. 74-118. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/56359169.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2024.

SOUSA, Angélica Silva de; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; ALVES, Laís Hilário. A pesquisa bibliográfica: princípios e fundamentos. **Cadernos da Fucamp** [online]. V. 20, nº 43, 2021, pp. 64-83. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2336>. Acesso em: 19 out. 2024.

STATISTA. Share of state-owned and private enterprises in outward FDI stock from China between 2011 and 2021. *Statista* [online]. Out, 2023. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/730083/china-share-of-state-owned-and-private-enterprises-in-outward-fdi-stock/>. Acesso em: 22 jul. 2024.

STRANGE, Susan. *States and Markets*, Ed.2. Londres: Continuum, 1994.

WEBER, Isabelle. *Como a China Escapou da Terapia de Choque*. São Paulo: Boitempo, 2023.

WORLD BANK. Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$) – China. *World Bank* [online]. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?locations=CN>. Acesso em: 22 jul. 2024.

WORLD BANK. Foreign direct investment, net outflows (BoP, current US\$) – China. *World Bank* [online]. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/BM.KLT.DINV.CD.WD?locations=CN>. Acesso em: 22 jul. 2024.

XU, Shiteng *et al.* The determinants of Outward Foreign Direct Investment strategies of chinese energy firms. **The Singapore Economic Review** [online]. V.64, nº. 4, 2017, pp. 1019-1036. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320738076_THE_DETERMINANTS_OF_OUTWARD_FOREIGN_DIRECT_INVESTMENT_STRATEGIES_OF_CHINESE_ENERGY_FIRM_S. Acesso em: 19 out. 2024.

YAO, Shujie. On economic growth, FDI and exports in China. *Applied Economics* [online]. V.38, nº 3, 2006, pp. 339–351. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00036840500368730>. Acesso em: 19 out. 2024.

YELERY, Aravind. China's 'Going Out' Policy: Sub-National Economic Trajectories. *Institute of Chinese Studies* [online]. Nº24, 2014, pp. 1-8. Disponível em: <https://www.icsin.org/uploads/2015/04/12/e50f1e532774c4c354b24885fcb327c5.pdf>. Acesso em: 19 out. 2024.

ZHANG, Kevin. How does FDI affect a host country's export performance? The case of China. *Illinois State University Department of Economics* [online]. V. 59, nº 1, 2016, pp. 113-127. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Kevin-Zhang-31/publication/228676071_How_does_FDI_affect_a_host_country%27s_export_performance_The_case_of_China/links/56c0b18a08ae44da37fc0047/How-does-FDI-affect-a-host-countrys-export-performance-The-case-of-China.pdf. Acesso em: 22 jul. 2024.

ZHANG, Qinchen. Sectoral and Country-Origin Dynamics of FDI in China in 1997-2020. *The Chinese Economy* [online]. V.56, nº2, 2022, pp. 89-103. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10971475.2022.2096808#abstract>. Acesso em: 22 jul. 2024.

ZHANG, Qing; FELMINGHAM, Bruce. The role of FDI, exports and spillover effects in the regional development of China. *The Journal of Development Studies*. V.38, nº 4, 2002, pp. 157-178. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00220380412331322451>. Acesso em: 22 jul. 2024.

ZREIK, Mohamad. Analytical study on foreign direct investment divestment inflows and outflows in developing economies: evidence of China. *The Chinese Economy*. V.56, nº 6, 2023, pp. 415-430. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/mes/chinec/v56y2023i6p415-430.html>. Acesso em: 22 jul. 2024.

Recebido em 11 de maio de 2024.

Aceito para publicação em 24 de julho de 2024.



Gustavo Monteiro Muniz Costa

Graduado em Ciências Militares pela AMAN. Especialista em Geopolítica e Defesa, pela UFRGS, e em Política Estratégica e Defesa, pela ANEPE, no Chile. Realizou o curso de Estado-Maior Internacional, pela Führungsakademie, na Alemanha.

A EVOLUÇÃO DA OTAN DE UMA ALIANÇA DEFENSIVA PARA UM INSTRUMENTO MILITAR COM OBJETIVOS GEOPOLÍTICOS: SUA ATUAÇÃO NOS BÁLCÃS ENTRE 1992 E 1999

THE EVOLUTION OF NATO FROM A DEFENSIVE ALLIANCE TO A MILITARY INSTRUMENT WITH GEOPOLITICAL OBJECTIVES: ITS ACTIONS IN THE BALKANS BETWEEN 1992 AND 1999

RESUMO: O trabalho analisa a atuação da OTAN nos Bálcãs, entre 1992 e 1999, com base em documentos oficiais da ONU, da OTAN e do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, e conclui que as operações da OTAN favoreceram exclusivamente as forças apoiadas pelos EUA e pela Alemanha, não realizando operações contra seus aliados, mesmo quando estes atacaram pessoal da ONU ou cometeram crimes contra civis sérvios. Constata, ainda, que a Aliança justificava suas intervenções como humanitárias e em prol da paz e da estabilidade regional, porém seu impacto foi decisivo para garantir a vitória política e militar da Croácia, da Bósnia-Herzegovina e do Exército de Libertação do Kosovo (UÇK), moldando, conseqüentemente, o atual cenário nos Bálcãs, de acordo com os seus interesses. Ao fim, o artigo conclui que, a partir desse emprego e do seu Conceito Estratégico de 1999, a OTAN evoluiu de uma aliança territorial defensiva para um instrumento militar voltado para a consecução de objetivos geopolíticos de seus principais membros.

Palavras-chave: OTAN. Iugoslávia. UNPROFOR. Kosovo. Conceito Estratégico.

ABSTRACT: The article analyses NATO's actions in the Balkans between 1992 and 1999, based on official documents from the UN, NATO and the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. It concludes that NATO's operations exclusively favoured forces supported by the USA and Germany, avoiding operations against their allies, even when they attacked UN personnel or committed crimes against Serbian civilians. The study further finds that the Alliance justified its interventions as humanitarian and aimed at promoting peace and regional stability; however, its impact was decisive in securing the political and military victory of Croatia, Bosnia-Herzegovina and the Kosovo Liberation Army (UÇK), thus shaping the current Balkan's scenario, in alignment with its interests. In conclusion, the article asserts that, from these engagements and its 1999 Strategic Concept, NATO evolved from a defensive territorial alliance into a military instrument aimed at achieving the geopolitical objectives of its leading members.

Keywords: NATO. Yugoslavia. UNPROFOR. Kosovo. Strategic Concept.

1 Introdução

As guerras nos Bálcãs terminaram há mais de duas décadas e, além de ser um conflito pouco conhecido no Brasil, estudá-lo poderia ser entendido como um assunto histórico e pontual. No entanto, até o atual conflito na Ucrânia, aquela foi a última guerra na Europa¹, tendo um mesmo ator profundamente envolvido: a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), tanto pelas causas apontadas pela Rússia, como das razões para a invasão à Ucrânia, quanto pelo fornecimento de armas e de dados de inteligência a Kiev. Ademais, existe um outro ponto comum a esses dois conflitos: a forte participação da imprensa, com a construção de narrativas antagônicas, o que dificulta a realização de análises imparciais.

A OTAN foi fundada em 1949, pelo Tratado de Washington, por 12 países e sob a liderança dos Estados Unidos da América (EUA). Até 1991, com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), somente outros quatro países ingressaram na Aliança, sendo o último a Espanha, em 1982. Atualmente, a Aliança conta com 32 países (NATO, 2024), tendo, portanto, dobrado o número de membros desde o fim da Guerra Fria. Observa-se que, com exceção da Finlândia e da Suécia, últimas a ingressarem em decorrência da Guerra da Ucrânia², os demais 14 membros são antigos integrantes da URSS, do Pacto de Varsóvia ou repúblicas da extinta Iugoslávia, em um alargamento que ocorreu em três fases: no entorno imediato leste, em 1999; estendendo-se ao flanco leste e isolando Caliningrado, em 2004; e efetuando um cercamento e contenção da Sérvia e da Bósnia-Herzegovina, entre 2009 e 2020 (Costa, 2022).

Conforme dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) (2024), o orçamento em Defesa da Aliança é de cerca de US\$ 1.350 bilhões, com os EUA respondendo por 68% desse montante (US\$ 916 bilhões). Para ilustrar melhor a dependência e o poder de influência dos norte-americanos, a soma dos investimentos de todas as forças armadas europeias, incluindo não membros da Organização, é de cerca de US\$ 400 bilhões, enquanto se estima que somente a China invista US\$ 300 bilhões (ibidem). Há, no entanto, suspeitas que esse valor seja subestimado, sendo o investimento chinês em Defesa, na realidade, de cerca de US\$ 700 bilhões (Beaver, 2023).

¹ Em 2008, o conflito armado entre a Geórgia e a Rússia durou cerca de uma semana. A Geórgia declara pertencer à Europa, porém geograficamente o país se localiza no Cáucaso, na margem leste do Mar Negro, região limítrofe entre a Europa e Ásia, longitudinalmente entre a Síria e o Irã.

² A Finlândia (2023) e a Suécia (2024), em função da invasão russa à Ucrânia, decidiram abandonar sua postura de não adesão a alianças militares e solicitaram seu ingresso na OTAN.

Em 1991, Eslovênia e Croácia declaram sua independência da Iugoslávia, seguidas pela Bósnia-Herzegovina, em 1992. O alto grau de complexidade que envolvia aquelas repúblicas e as minorias sérvias que viviam em enclaves, sobretudo na Croácia e na Bósnia-Herzegovina, incluindo questões históricas, religiosas, étnicas, movimentos nacionalistas e interesses externos, resultou em uma violenta guerra civil, que só seria encerrada em 1995, após ataques aéreos da OTAN, dentro do contexto da missão da Organização das Nações Unidas (ONU), resultando no Acordo de Dayton.

Em Kosovo, após anos de ações de Belgrado em favor da minoria sérvia que vivia naquela província sérvia e de repressões violentas contra movimentos por maior autonomia ou pela independência kosovar, um grupo denominado Exército de Libertação de Kosovo (UÇK³) passou ocupar o espaço da Liga Democrática do Kosovo (LDK) (França, 2004). Os conflitos entre o Exército Nacional Iugoslavo (JNA) e a polícia sérvia contra o UÇK só seriam encerrados após uma nova operação militar da OTAN contra a Iugoslávia, a Operação *Allied Force*, que resultou no Acordo de Kumanovo, firmado com a própria Aliança e que autorizou a ocupação da província por um contingente militar, a *Kosovo Force* (KFOR).

Portanto, o objetivo do presente artigo é analisar a atuação da OTAN, por ocasião dos conflitos nos Bálcãs, entre 1992 e 1999, naquele que foi o último grande conflito armado na Europa, até a atual guerra na Ucrânia, como forma de melhor compreender a evolução, as intenções e o papel geopolítico desempenhado pela maior aliança militar do mundo, tanto à época quanto no cenário atual.

2 Antecedentes Imediatos da Guerra na Iugoslávia

As razões e origens dos conflitos são extremamente complexas e, dependendo do prisma abordado, alguns personagens ou acontecimentos serão mais ou menos decisivos para a deflagração do conflito. No entanto, a fim de que seja avaliado o contexto geopolítico das ações da OTAN contra a Sérvia, quatro fatores devem ser destacados:

1º fator: a situação política e econômica. O segundo choque do petróleo, em 1979, e a morte de Tito, em 1980, geraram uma crise econômica e uma disputa interna por poder, favorecendo o surgimento de movimentos nacionalistas e desavenças entre as Repúblicas. A situação foi agravada pelas condições impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela Diretriz para Decisão de Segurança Nacional 133 (NSDD 133), de Ronald Reagan, de

³ UÇK é a sigla do Exército de Libertação de Kosovo no seu idioma original (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës*).

1984, que focava na inserção da Iugoslávia na economia de mercado (USA, 1984). Em 1990, ano seguinte à queda do muro de Berlim, o Produto Interno Bruto caía 7,5% e Washington publicava a Lei 101-513, que proibia qualquer espécie de financiamento ou empréstimo dos EUA à Iugoslávia (United States, 1990). Sob forte insatisfação popular pela crise econômica, as eleições resultaram na ascensão de líderes nacionalistas, como Slobodan Milosevich, na Sérvia, Franjo Tudjman, na Croácia, e Alija Izetbegović, na Bósnia-Herzegovina.

2º fator: o interesse da Alemanha pela independência da Croácia e da Eslovênia. Estas eram as repúblicas mais desenvolvidas e ricas da Iugoslávia, com ligações com o antigo império Austro-húngaro e localizadas estrategicamente no Mar Adriático. A linha adotada pelo chanceler Helmut Kohl e seu ministro de relações exteriores, Hans-Dietrich Genscher, foi seguidamente advertida sobre a probabilidade de gerar uma guerra violenta naquela região. O presidente da Conferência de Paz Europeia para a Iugoslávia, Lorde Carrington, e o então Secretário-Geral da ONU, Javier Peres de Cuéllar, solicitaram a Alemanha para que não continuasse pressionando a comunidade europeia por um reconhecimento da independência dessas repúblicas, sem antes solucionar a questão das minorias sérvias que viviam na Croácia (Zipfel, 1996).

3º fator: apoio dos EUA ao Presidente bósnio Alija Izetbegović⁴. As próprias nuances da diplomacia impedem conhecer quais foram os reais motivos que levaram os EUA a apoiar Izetbegović, tanto na retirada de sua assinatura do Acordo de Lisboa⁵, quanto a reconhecer a independência da Bósnia-Herzegovina em abril de 1992, uma decisão que inclusive contradizia sua política externa desde a NSDD 133, que pregava a abertura de mercado do país, porém com a manutenção da federação iugoslava (United States, 1984). E essa mudança, que foi decisiva para a eclosão da guerra, teria ocorrido em decorrência dos interesses geopolíticos dos EUA na região, que perdiam espaço para a Alemanha (Tucker e Hendrickson 1993). Outra teoria, que embora careça de suporte bibliográfico, aponta que, na realidade, o apoio vinha da Arábia Saudita, por intermédio dos EUA, visando à criação de um país muçulmano na Europa. Porém, independente das razões de Washington, assim como o

⁴ Alija Izetbegović fundou, em 1941, o grupo Jovens Muçulmanos, ligado à Irmandade Muçulmana. Em 1970, publicou a Declaração Islâmica, um manifesto que pregava ser importante que uma sociedade islâmica deveria ter um governo islâmico, e que essa revolução começaria pela educação, mas também seria política.

⁵ Em 18 de março de 1992 foi assinado o Acordo de Lisboa, conduzido pelo diplomata português José Cutileiro e pelo Lorde Carrington, prevendo a criação de três cantões étnicos no país. Ele foi assinado pelos líderes dos três principais grupos contentores. Porém, uma semana depois, após receber orientação do embaixador americano Warren Zimmermann, de que os EUA apoiariam a Bósnia-Herzegovina em sua posição, Izetbegović retirou sua assinatura. A reação bósnio-sérvia foi decretar a criação da República Srpska da Bósnia, que lutaria por se tornar independente e unida à Iugoslávia (Hudson, 2003)

embaixador Cutileiro viria a declarar em seu testemunho no Tribunal Penal de Haia, por ocasião do julgamento de Radovan Karadzic, o Acordo de Dayton, que pôs fim à guerra mais de três anos depois, resultou em uma divisão quase idêntica ao que fora previsto no Acordo de Lisboa, o que teria salvado milhares de vidas, se não fosse a retirada da assinatura de Izetbegović (ICTY, 2015).

4º fator: disputas étnicas históricas. Além das guerras de 1912 e 1913, os ressentimentos da 2ª Guerra Mundial (2ª GM) ainda estavam vivos na população durante a década de 1990, especialmente entre os sérvios. Estima-se em 1.700.000 iugoslavos foram mortos na 2ª GM, ou 11% da população, o 2º maior percentual de mortes em um país na guerra. Somente o governo croata da Ustasha, aliado aos nazistas, teria matado mais de 500.000 sérvios e judeus, fora de situações de combate (Hudson, 2003). Ademais, o partido de Trudjman usava símbolos da Ustasha e, após a declaração de independência, funcionários públicos sérvios foram demitidos e imóveis e negócios foram tomados pelo governo e pela própria população croata (Hudson, 2003). No que toca à Bósnia-Herzegovina, os conflitos foram seculares, especialmente em função das invasões otomanas. Aproveitando-se desses ressentimentos, os nazistas criaram, na 2ª GM, a 13ª Divisão *Waffen* da SS “*Handschar*”, uma tropa composta por bósnios muçulmanos, que lutou ao lado do Eixo e perpetrou assassinatos contra sérvios e judeus (Werhas & Mikulčić, 2018).

3 A Guerra na Croácia (1991-1995)

Em junho de 1991, logo após a declaração de independência da Croácia, iniciaram-se os primeiros confrontos armados naquela república. Em fevereiro de 1992, o Conselho de Segurança da ONU (CSNU) aprovou a resolução 743, criando a *United Nations Protection Force* (UNPROFOR). Em março, os primeiros contingentes militares começavam a chegar na Croácia e iriam atuar com um efetivo total de cerca de 13.000 militares, em 3 regiões: Eslavônia Ocidental e Oriental e Krajina, onde estavam as minorias servo-croatas, estabelecendo “Áreas de Proteção das Nações Unidas” (UNPA). Sua missão seria basicamente evitar os conflitos entre o JNA e as forças paramilitares servo-croatas, parte delas nominada como Exército Sérvio de Krajina (ARSK), contra as forças armadas croatas (HVO) (United Nations, 1996).

No entanto, conforme consta na documentação da ONU, “*The Blue Helmets: a review of United Nations peace-keeping*”, de 1996, feita a partir dos relatórios das missões de paz da

Organização (ibidem), o acordo de paz seria quebrado justamente pelas tropas croatas, que atacaram, em 22 de janeiro de 1993, o setor sul da UNPROFOR e tomaram diferentes regiões ocupadas pela minoria servo-croata, que deveriam estar sob a guarda das tropas da ONU. Até então, o JNA havia deixado a Croácia e o ARSK tinha entregado parte de seus armamentos. Esse ataque croata gerou a reação imediata dos servo-croatas, que se sentiram traídos pela ONU e, por sua vez, invadiram os depósitos das Nações Unidas, onde estavam os armamentos devolvidos, retornando os conflitos armados (ibidem).

Ao longo daquele ano, ao mesmo tempo que a Croácia não cumpria com as tratativas da ONU de retirar suas tropas militares das áreas atacadas em janeiro, os croatas atacaram e conquistaram outras áreas que deveriam estar sob controle da ONU. Em janeiro de 1995, Trudjman informou à ONU que não aceitaria a renovação do mandato da UNPROFOR a partir de março daquele ano. Os servo-croatas ainda insistiam na criação de uma República de Krajina independente e ligada à Iugoslávia, o que era rechaçado pela ONU e pela Conferência Internacional responsável pelas tratativas de paz. Em março de 1995, o Conselho de Segurança, por questões políticas e de recursos, decidiu não estender o mandato da UNPROFOR e criou a *United Nations Confidence Restoration Operation* (UNCRO), com cerca de metade do efetivo da UNPROFOR e que mantinha a autorização de uso de apoio aéreo da OTAN (ibidem).

Cerca de um mês após o fim da UNPROFOR na Croácia, os servo-croatas bloquearam a rodovia Zagreb-Belgrado, alegando que sofriam restrições de uso daquela via nas áreas controladas pelas forças croatas. A resposta de Zagreb veio como a quebra do cessar-fogo, em 1º de maio, com suas forças armadas atacando simultaneamente diferentes regiões. As tropas croatas bloquearam totalmente o movimento de pessoal da UNCRO e atacaram regiões habitadas por civis sérvios, inclusive cometendo violações aos direitos humanos, como expulsão de famílias, queima de casas, saques, retenções de documentos e agressões, gerando milhares de refugiados (ibidem). Já o ARSK lançou mísseis contra área habitadas em Zagreb e voltou a invadir os depósitos, onde haviam devolvido novamente os armamentos. Em 04 de junho, tropas croatas e bósnio-croatas bombardearam, coordenadamente, vilarejos servo-croatas em Monte Dinara. A resposta do ARSK, contra as tropas bósnias em Bihac, gerou a assinatura do acordo de Split, em que o governo da Croácia se comprometia a ajudar militarmente a Bósnia-Herzegovina, na reconquista daquela região.

Em 04 de agosto de 1995, as forças armadas croatas lançaram a Operação Tempestade contra Krajina. Milhares de refugiados servo-croatas tentaram fugir para regiões controladas

pelos sérvios na Bósnia-Herzegovina, ao mesmo tempo que tropas bósnias cruzavam a fronteira e atacavam em coordenação com os croatas. Knin, capital da Krajina, foi bombardeada por mais de 24 horas, inclusive em áreas residenciais (HRW, 1996). Em 08 de agosto, o ARSK capitulou.

Além da vitória militar contra os servo-croatas, os documentos da ONU apontam que as tropas croatas destruíram 98 postos de observação da UNCRO, atiraram contra pessoal da UNCRO, matando 3 *peacekeepers* e ferindo outros 16, apossaram-se de material da ONU e usaram pessoal das Nações Unidas como escudo humano, inclusive um episódio com sete militares dinamarqueses marchando à frente das tropas croatas (UN, 1996). Cerca de duzentos mil refugiados deixaram Krajina, sendo 90% servo-croatas. Relatórios apontam seguidas violações de direitos humanos por parte das tropas croatas contra os refugiados e contra aqueles que buscaram permanecer em Krajina, como execuções sumárias de civis, expulsões de famílias, queimas de casas e inclusive bombardeios contra as colunas de refugiados, mesmo sob as vistas de *peacekeepers* (HRW, 1996). Conforme também dados da ONU, a presença servo-croata reduziu de 12,4%, em 1991, para atuais 4,5% da população do país, o que indica um êxodo de mais de 300 mil servo-croatas (UN, 2024).

Conforme o relatório “*NATO's Role in Bringing Peace to the Former Yugoslavia*”, divulgado na Cúpula de Madri de 1997 (NATO, 1997), a Organização iniciou seu apoio militar direto a UNPROFOR em julho de 1992, por meio de operações marítimas, para garantir o cumprimento do embargo de armas a todas as ex-repúblicas da Iugoslávia e às sanções econômicas contra a Sérvia e Montenegro, sob o escopo dos mandatos 713 e 757 do CSNU, respectivamente. Em 1993, em conjunto com a União Europeia (UE), a operação passou a denominar *Sharp Guard*, funcionando até 1996. Em 19 de novembro de 1994, a OTAN aprovou o uso de seus meios aéreos em apoio à UNPROFOR na Croácia. Dois dias depois, em 21 de novembro, aviões da OTAN atacaram o aeroporto de Udbina, controlado pelo ARSK, em resposta a ataques lançados deste local contra Bihac, na Bósnia-Herzegovina (ibidem). Ainda conforme a Aliança, as demais operações aéreas foram executadas no dia 04 de agosto de 1995, contra o mesmo aeroporto de Udbina e contra Knin, tendo como alvo radares de defesa antiaéreos do ARSK (ibidem). Ressalta-se que esse foi o dia em que iniciou a Operação Tempestade, das forças armadas croatas contra o ARSK. Não há nenhum registro de operação da OTAN contra as tropas croatas, nem quando dos ataques às áreas controladas pela ONU em 1993, e nem mesmo em agosto de 1995, quando foram registrados, pela ONU, ataques croatas contra *peacekeepers* e suas instalações.

Portanto, a importância na descrição dos fatos ocorridos na Croácia, entre 1992 e 1995, por meio dos relatórios da ONU, analisando-os com as ações da OTAN naquela república, nos permite observar claramente o grau de parcialidade da Aliança em favor do governo croata. Os documentos da ONU apontam que a Croácia foi responsável por reiniciar todos os confrontos armados, desde janeiro de 1993, aproveitando-se inclusive da retirada do JNA e da deposição de armas pelo ARSK, ao longo do ano anterior. Enquanto isso, os croatas se reequiparam, inclusive sob a suspeita de terem recebidos contrabandos de armamentos da antiga Alemanha Oriental (Hudson, 2003), e lançaram a ofensiva de 22 de janeiro de 1993. Em 1995, já dentro de um cenário em que a OTAN deixava claro sua parcialidade e omissão em relação às ações das forças armadas croatas, estas lançaram as suas ofensivas finais, em 1º de maio de 1995 e a operação Tempestade, em 04 de agosto de 1995, mesmo dia em que a OTAN atacou somente posições do ARSK, embora tropas croatas tenham atacado pessoal da UNCRO e cometido crimes contra civis (UN, 1996).

4 A Guerra na Bósnia-Herzegovina (1992-1995)

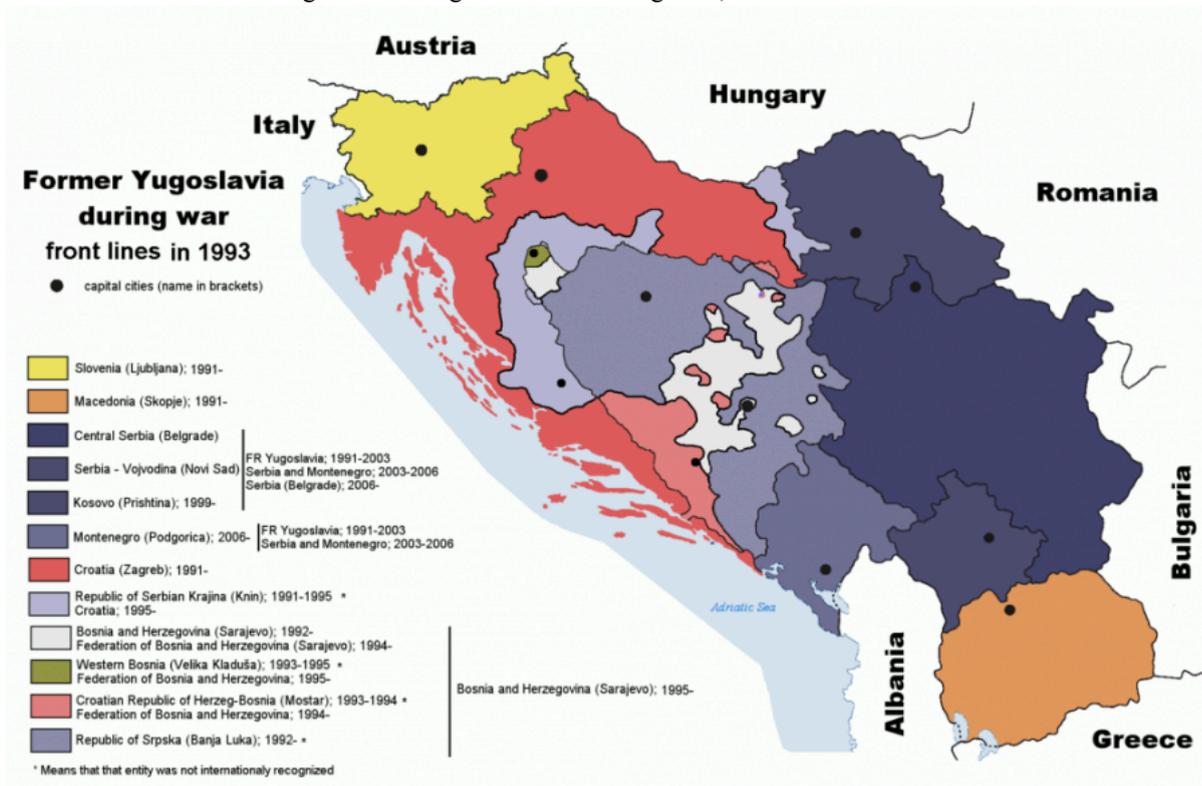
O cenário nessa ex-república era ainda mais complexo. Embora o maior grupo étnico fosse muçulmano, ele não era maioria, respondendo por 40% da população. Bósnio-croatas eram 18% e bósnio-sérvios outros 33%. Dos 109 distritos bósnios, em somente 32 algum desses grupos representava mais de 70% da população local, o que indicava a grande heterogeneidade que permeava aquela república e, principalmente, o risco previsto de uma guerra sangrenta, caso o conflito eclodisse, já que todos os grupos lutariam para se tornarem a maioria local.

Izetbegović contava com forte apoio da Arábia Saudita, que financiou o esforço de guerra bósnio por três anos, principalmente a partir da compra de armamentos de países do antigo Pacto de Varsóvia (Hudson, 2003). Somando-se a esse cenário e, apesar das diferenças entre sunitas e xiitas, Izetbegović conquistou apoio do Irã, com a instalação de campos de treinamento e contrabando armas, já no início de 1992 (ibidem).

Interessante destacar a complexidade da situação que, conforme relatórios da própria ONU (United Nations, 1996), as primeiras ações da UNPROFOR na Bósnia foram com o envio de 40 observadores militares a Mostar, em face dos conflitos entre bósnio-croatas e muçulmanos. A milícia bósnio-croata e o exército croata também eram acusados de perseguição a muçulmanos em Mostar. Enquanto o presidente croata Trudjman negava

participação no conflito, em fevereiro de 1994, o próprio Secretário-Geral informava ao CSNU que cerca de 5.000 soldados regulares do HVO estavam atuando dentro da Bósnia-Herzegovina, retirando suas identificações do uniforme (United Nations, 1996). O infográfico abaixo apresenta um resumo da complexidade dos conflitos e da situação da guerra em 1993:

Infográfico: ex-Iugoslávia durante a guerra, linhas de frente em 1993



Fonte: Paweł Goleniowski (Montreal Holocaust Museum)

Em fevereiro de 1994, dois ataques de morteiro contra alvos civis causaram dezenas de mortes e centenas de feridos. Embora tenha sido identificado preliminarmente que o primeiro ataque partiu de área controlada pelos bósnio-sérvios, o segundo ataque, que foi ainda mais letal e dirigido contra o mercado público de Markale, não teve a sua origem determinada.⁶ Em face desse ataque, um cessar fogo em Sarajevo foi assinado por ambas as partes, enquanto em Washington começavam as tratativas de paz entre a Croácia e a

⁶ O militar sérvio Ratko Mladić foi acusado, dentre outros crimes, pelo ataque ao mercado de Markale, em 05 de fevereiro de 1994 (ICTY, 2017). Berko Zecevic, especialista em balística, produziu um relatório, que foi decisivo à época do incidente, afirmando que o tiro havia provavelmente sido disparado a 2.000m, a partir de seis posições possíveis, sendo uma controlada pelos bósnios e outras cinco pelos sérvios. Já por ocasião do seu testemunho, no julgamento de Mladić, Zecevic afirmou que refez posteriormente os cálculos, retificando que o tiro partiu entre 4.500m e 6.000m. O julgamento concluiu que não havia evidências técnicas da origem do disparo (ICTY, 2015).

Bósnia-Herzegovina, que seria assinada em 10 de maio daquele ano e criava a Federação Bósnio-Croata naquela ex-república.

Em março de 1994, tropas bósnio-sérvias lançaram uma ofensiva contra Gorazde, que foi respondida por ataques aéreos da OTAN em 11 e 12 de abril, dando o prazo de até 27 daquele mês para a milícia retirar-se da cidade e afastar todos os armamentos pesados a, no mínimo, 20 km, o que fora cumprido pelos sérvios. Em junho, tropas bósnias muçulmanas lançavam uma ofensiva contra Ozren, Travenic e Bihac, gerando o êxodo de 35.000 mil pessoas da região para a Croácia. Não houve nenhuma resposta ou ação da OTAN, resumindo-se tão somente aos pedidos da ONU para que cessassem as hostilidades, o que não foi cumprido. Insta destacar que Bihac, alvo da ofensiva bósnia, era uma área de segurança a cargo da UNPROFOR (ibidem).

Em outubro de 1994, forças bósnias, em conjunto com tropas bósnio-croatas, atacaram novamente o bolsão de Bihac, para eliminar as tropas bósnio-sérvias ainda presentes no território. Vilas foram queimadas como forma de expulsar os bósnio-sérvios, sem haver nenhuma retaliação pela OTAN (Boyd, 1995). Em novembro, apoiados pela milícia servo-croata de Krajina, os bósnio-sérvios contra-atacaram aquela região, reconquistando quase todo território perdido desde maio daquele ano. Esse contra-ataque contou com apoio aéreo de aviões do aeroporto de Udbina. No dia seguinte, o CSNU estendeu a autorização de ataques aéreos da OTAN para o território da Croácia e, dois dias depois, 39 aeronaves da OTAN atacavam o aeroporto de Udbina.

Em maio de 1995, após a ofensiva da HVO na Croácia, a milícia bósnio-sérvia também retomara os seus armamentos pesados que haviam sido entregues à ONU, irrompendo novos conflitos. Embora os relatórios da ONU afirmem que ambos os lados atacavam em Sarajevo, inclusive contra áreas residenciais, a OTAN lançou mais dois ataques aéreos, em 24 e 25 de maio, porém somente contra as tropas bósnio-sérvias. A resposta destes foi invadir outros depósitos onde estavam armas que haviam sido entregues e sequestrarem mais de 300 integrantes da UNPROFOR, para serem usados como escudo humano contra os ataques aéreos da OTAN (Beale, 1997). Ao final de maio, o efetivo da ONU em Sarajevo estava isolado, sendo alvejado por ambas as partes do conflito (United Nations, 1996).

A milícia bósnio-sérvia, por sua vez, lançou uma ofensiva em Srebrenica, em 06 de julho. A região era um enclave controlado pelos muçulmanos, que os bósnio-sérvios alegavam que tropas muçulmanas, a 28ª Divisão Bósnia, aproveitavam a “área de segurança” da ONU para lançarem ataques além de Srebrenica, retornando para a cidade e se homiziando

sob a proteção da UNPROFOR. Conforme o Mecanismo Residual Internacional para Tribunais Penais (IRMCT), organização das Nações Unidas encarregada das investigações para os Tribunais Penais Internacionais para Ruanda (ICTR) e para a ex-Iugoslávia (ICTY), após conquistarem a região, as tropas bósnio-sérvias executaram mais de 8.000 homens, incluindo meninos, além de forçarem 30.000 mulheres, crianças e idosos a deixarem a região, o que veio a ser classificado como genocídio pela ONU (IRMCT, 2024).

No início de agosto de 1995, junto à operação Tempestade na Croácia, tropas do governo bósnio, apoiadas pela milícia bósnio-croata e pelas forças armadas croata, lançaram uma ofensiva contra a “República Autônoma da Bósnia Ocidental”, uma dissidência muçulmana liderada por Fikret Abdic. Esse ataque resultou no êxodo de mais de 25.000 pessoas na direção da Croácia, inclusive com seguidas confirmações de abusos contra os civis, não se registrando nenhuma ação da UNPROFOR (United Nations, 1996) ou da OTAN (NATO, 1997) contra as tropas bósnias. Em 28 de agosto de 1995, cinco tiros de morteiro caíram nos arredores de Sarajevo, um deles novamente no mercado de Markale, matando 37 pessoas e ferindo mais de 80. Interessante observar que naquele momento da guerra, já era sabido que tropas do governo bósnio realizavam ataques contra alvos civis muçulmanos, como forma de manter Sarajevo no centro das notícias internacionais, vitimizando a própria população e acusando os bósnios-sérvios dos ataques. O mesmo acontecia no aeroporto da cidade, atacando pessoal e aviões da ONU, embora frequentemente a responsabilidade caísse sobre os sérvios (Boyd, 1995).

Os documentos do próprio ICTY citam que muçulmanos alvejavam civis muçulmanos como forma de culparem os bósnio-sérvios (ICTY, 2011). No entanto, a despeito da falta de comprovação, os sérvios já eram apontados como os culpados pelo novo ataque ao mercado e, dois dias depois, antes de qualquer investigação concluir a origem do tiro, a OTAN lançava a Operação *Deliberate Force*, que consistia em atacar alvos bósnio-sérvios. A operação durou até 14 de setembro, quando a milícia concordou com os termos da OTAN, para afastar-se novamente de Sarajevo. Interessante observar que, dois anos depois, o relatório da OTAN ainda afirmava: “comandantes militares da ONU concluíram, sem nenhuma dúvida, que os ataques de morteiro em Sarajevo partiram de posições bósnio-sérvias⁷” (NATO, 1997, p.6, tradução nossa). No entanto, os especialistas em balística da ONU, que concluíram seu trabalho somente sete dias depois, ou seja, quando já havia começado a operação da OTAN, não puderam precisar de onde partiram os tiros de morteiro (Beale, 1997).

⁷ The air operations were initiated after UN military commanders concluded, beyond any reasonable doubt, that a mortar attack in Sarajevo two days earlier came from Bosnian Serb positions

Aproveitando-se dos ataques aéreos da OTAN, em 10 de setembro as tropas do governo bósnio atacaram as posições bósnio-sérvias no Oeste, enquanto as tropas bósnio-croatas atacavam ao Sul, conquistando regiões que eram tradicionalmente habitadas por bósnio-sérvios, resultando em mais de 50.000 refugiados sérvios, que fugiram então para Banja Luka. Não houve nenhuma ação da OTAN contra esses ataques. O general norte-americano Charles Boyd, Vice Chefe do Comando Europeu dos EUA, entre 1992 e 1995, e que esteve presente no conflito, veio a afirmar, em 1995:

[...] mais de 90 por cento dos sérvios na Eslavônia ocidental sofreram limpeza étnica quando as tropas croatas invadiram aquela área protegida pela ONU, em maio de 1995. Esta operação croata parecia diferir das ações sérvias em torno das áreas seguras da ONU de Srebrenica e Zepa apenas no grau de angústia ocidental e nas imagens da CNN que estas últimas suscitaram. A limpeza étnica evoca condenação apenas quando é cometida pelos sérvios e não contra eles. [...] Os sérvios não estavam tentando conquistar nenhum território, mas apenas manter o que era deles⁸ (Boyd, 1995, p. 23-25, tradução nossa).

Em 21 de novembro de 1995, era assinado o Acordo de Dayton, pelos presidentes da Bósnia-Herzegovina, da Croácia e da Iugoslávia. Entre os diversos anexos do acordo, estava prevista a instalação da *Implementation Force* (IFOR), uma missão militar da OTAN, iniciada em dezembro de 1995, da qual países não membros da Aliança também participariam, porém sob seu comando.

5 Os Conflitos Armados em Kosovo (1998-1999)

A região, pela sua localização estratégica na rota terrestre que liga a Europa ocidental ao Oriente Médio, fora objeto de inúmeras batalhas e conflitos ao longo dos séculos, especialmente a partir das invasões otomanas. Quanto à composição étnica, afirma-se que, em 1690, mais de 450.000 sérvios foram obrigados a deixar Kosovo, após a derrota austro-húngara para os otomanos naquele ano. Esse fato ficou conhecido como a Grande Migração, que, segundo historiadores sérvios, permitiu a ocupação da região pelos albaneses, os quais, até então, seriam uma minoria sem significância na região. No entanto, em 1870, quantificou-se que 70% da população local era albanesa, sendo os sérvios o segundo maior grupo (França, 2004).

⁸ [...] more than 90 percent of the Serbs in western Slavonia were ethnically cleansed when Croatian troops overran that U.N.-protected area in May. As of this writing this Croatian operation appears to differ from Serbian actions around the U.N. safe areas of Srebrenica and Zepa only in the degree of Western hand-wringing and CNN footage the latter have elicited. Ethnic cleansing evokes condemnation only when it is committed by Serbs, not against them [...] Serbs are not trying to conquer new territory, but merely to hold on to what was already theirs.

Os anseios independentistas de Kosovo não foram citados no Acordo de Dayton, o que veio a enfraquecer a posição política de Ibrahim Rugova e da Liga Democrática do Kosovo (LDK), que pregava um movimento pacífico. Dessa forma, o UÇK passou a angariar mais simpatia e apoio local. O *debut* do UÇK foi em 1996, quando o grupo explodiu casas de refugiados sérvios, que fugiram da Croácia e da Bósnia para Kosovo (Craig, 1999).

A catástrofe econômica na Albânia, com a quase falência do Estado em 1997, permitiu que depósitos de armamentos da polícia e das forças armadas albanesas fossem saqueados, vindo milhares de armas a parar nas mãos do UÇK. Em fevereiro de 1998, um ano antes dos ataques da OTAN, o embaixador Robert Gelbard, representante especial dos EUA para a implementação do Acordo de Dayton nos Balcãs, por ocasião de uma conferência para a imprensa em Kosovo, classificou as ações do UÇK como terroristas (United States, 1998).

Conforme ainda declaração do comitê republicano no Senado dos EUA, suspeitava-se que o UÇK recebia financiamento e apoio do crime organizado, especialmente do tráfico internacional de drogas, bem como do Irã e de grupos terroristas ligados a Osama Bin Laden (Craig, 1998), o que também seria de conhecimento do governo Clinton (Rupert, 1999). Enquanto isso, em junho de 1998, a OTAN já emitia suas primeiras declarações sobre a possibilidade de intervir na Iugoslávia, iniciando a Operação *Determined Falcon*, com exercícios aéreos na Albânia e na Macedônia. Conforme previu o analista político do Senado dos EUA James G. Jatras, já estava definido o ataque da OTAN à Iugoslávia, liderado pelos EUA (França, 2004), faltando apenas o fato midiático que tornasse a intervenção palatável e imperativa. Em 10 de outubro daquele ano, o Secretário-Geral da OTAN, após a reunião do Conselho do Atlântico Norte (NAC), afirmou que já havia base jurídica suficiente que amparasse uma ação militar da OTAN na Iugoslávia, sem mandato da ONU (*ibidem*).

Belgrado cedeu e recuou suas forças de segurança. Enquanto isso, entre 13 de outubro e 13 de novembro, o UÇK realizou 310 ações terroristas, sendo 87 contra alvos civis. A ONU afirmou que os guerrilheiros sequestraram mais de 150 pessoas, muitos julgadas e executadas sumariamente, e que o UÇK buscava inviabilizar os acordos de paz, a fim de trazer a OTAN para o conflito (*ibidem*). Em dezembro de 1998, os sérvios em Kosovo começaram grandes protestos, pedindo proteção. Conforme França: “[...] apesar da Iugoslávia estar lutando contra um movimento guerrilheiro, a ameaça da OTAN aos sérvios era [...] um bombardeio aéreo. Aos guerrilheiros, para o cumprimento do cessar-fogo, pedia-se tão-somente a sua cooperação” (FRANÇA, 2004, p. 82).

Porém, em 15 de janeiro de 1999, um episódio na vila de Raçak teria repercussão internacional e cumpriria a previsão de Jatras. Os corpos de 45 albaneses, incluindo 3 mulheres e uma criança, estavam dispostos, indicando uma execução sumária por parte da polícia sérvia. O embaixador William Walker, chefe da missão da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) em Kosovo, esteve na vila no dia seguinte, de onde proferiu um discurso para a imprensa internacional, acusando os sérvios de massacre e de crime contra a humanidade, gerando declarações fortes nos EUA e na OTAN (ibidem).

Ocorre que a operação da polícia sérvia, no dia 15 de janeiro, teve a presença de dois jornalistas da *Associated Press* (AP), para cobrir uma ação contra membros do UÇK naquela vila. Os vídeos da operação mostram imagens que diferiam enormemente do cenário que havia em 16 de janeiro, quando Walker chegou. Jornais como *Le Figaro*, *Le Monde*, *Times*, *The Guardian* e *Los Angeles Times* começaram a suscitar dúvidas sobre a versão apresentada por Walker (idem). Porém, o episódio já era chamado “massacre de Raçak” e era explorado como argumento político na OTAN para uma operação militar. Havia, no entanto, dúvidas se uma operação militar aérea seria eficiente. Convém rememorar que, naquele período, Clinton enfrentava um processo de impeachment no Congresso norte-americano e a solicitação de emprego de tropas terrestres na Iugoslávia precisaria ser discutida naquela casa, ao passo que a aprovação de uma operação aérea sob o escopo da OTAN era mais simples e demonstraria força e liderança.

Quinze dias após o episódio em Raçak, o NAC autorizava o Secretário-Geral da OTAN a determinar um bombardeio aéreo contra alvos na Iugoslávia, por considerar que a situação em Kosovo era uma ameaça à paz e à segurança internacionais e a fim de impedir uma catástrofe humanitária iminente. No entanto, haveria ainda um movimento político que justificaria a operação militar – o Acordo de Rambouillet. De um lado, a delegação sérvia, composta por representantes da etnia que vivia em Kosovo. Do outro, Ibrahim Rugova, político e chefe do LDK, e Hashim Thaçi⁹, líder do grupo UÇK, e que resistia a ir ao encontro, já que o grupo não apoiava a nenhum acordo que não previsse a independência kosovar. Porém, os norte-americanos necessitavam que o UÇK assinasse o acordo, de forma a recair sobre os sérvios a culpa pela falha nas negociações. A então Secretária de Estado norte americana, Madeleine Albright, costurou para convencer Thaçi a assinar, de forma que, ao final, quem se recusaria a firmá-lo seria Milosevich. A razão foi o Apêndice B do acordo, que

⁹ Hashim Thaçi tinha 30 anos de idade à época das discussões para o Acordo de Rambouillet. Em abril de 2020, Thaçi foi acusado pelo Ministério Público, junto a outros ex-integrantes do UÇK, de uma série de crimes contra a humanidade e crimes de guerra, incluindo quase 100 assassinatos, desaparecimento forçado de pessoas, perseguição e tortura, por ocasião dos conflitos em Kosovo (Specialist Prosecutor's Office, 2020).

previa que as tropas da OTAN teriam trânsito livre, imunidade para sua atuação e poderiam requisitar instalações e materiais que julgassem necessários, não somente em Kosovo, mas em toda Iugoslávia. O anexo claramente feria a soberania Iugoslava e, conforme o próprio parlamento britânico posteriormente viria a declarar, fora inserido propositalmente para provocar a recusa de Belgrado (Hudson, 2003). Em 24 de março de 1999, a OTAN atacava a Iugoslávia.

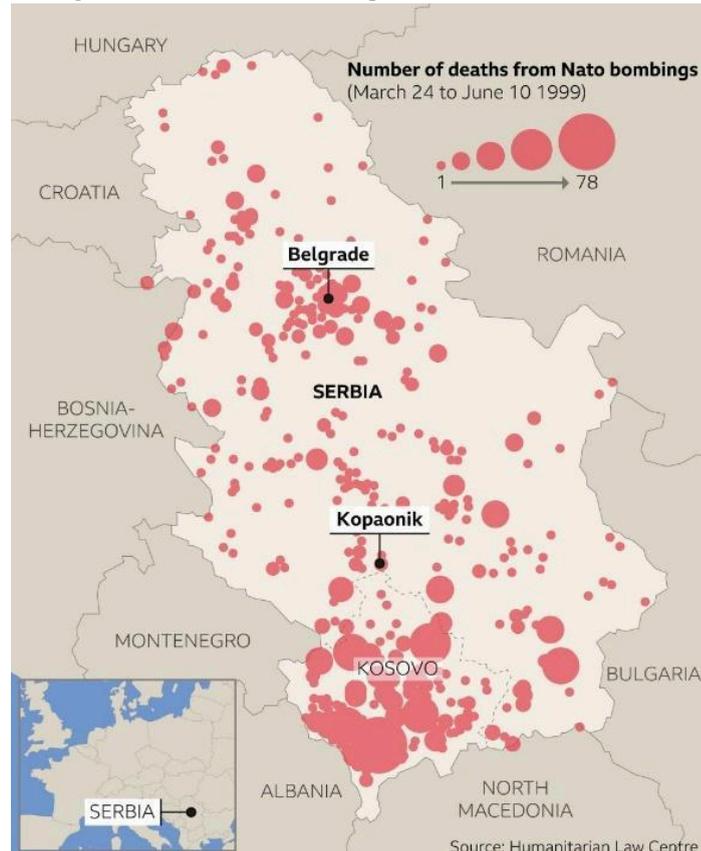
Em meio à operação *Allied Force*, a OTAN lançou um novo Conceito Estratégico (CE). O CE 1999 reforçava as preocupações do CE 1991, como a proliferação de armas de destruição em massa e a atuação de atores não-estatais contra a Aliança, porém passava a definir claramente a principal mudança de posicionamento estratégico da OTAN: a possibilidade de atuação além da defesa coletiva e do espaço euro-atlântico, com emprego de suas tropas em missões “não-Artigo 5º”, dentro de um contexto global e, inclusive, com o fito de preservar o fluxo de recursos vitais (Costa, 2022).

As operações da OTAN, contra alvos militares e a forças sérvias que atuavam em Kosovo tiveram pouco ou quase nenhum efeito. No entanto, os principais alvos destruídos pela OTAN não foram militares, mas aquilo que a Aliança dizia ser necessário para o esforço de guerra iugoslavo. Ao final do primeiro mês de bombardeio, a OTAN havia destruído 65% da capacidade industrial da Sérvia, 70% da capacidade de produção de energia, 80% das refinarias de petróleo, seis aeroportos, nove importantes autoestradas, sua rede de telecomunicações, dezenas de pontes, o complexo de produção de fertilizantes e alvos pontuais, como uma estação de TV e rádio em Belgrado. Nessa operação contra a empresa de telecomunicações RTS, em 23 de abril, morreram 16 civis, sob a alegação de que esta transmitia propaganda iugoslava. A OTAN havia emitido um comunicado, em 08 de abril, que empresas de rádio e TV que transmitissem seis horas diárias de notícias ocidentais, em horários pré-definidos por ela, poderiam ser consideradas instituições de informação pública e poderiam ser poupadas, (ICTY, 2000).

Ademais, ocorreram diferentes “danos colaterais” das operações da OTAN, como bombardeio de trem de passageiros, ônibus, comboios de refugiados, edifícios e casas residenciais, hospitais, campo de refugiados, penitenciária, a embaixada chinesa, dentre outros, estimando-se em cerca de 500 civis mortos e mais de 800 feridos, além de gerar mais de 800.000 refugiados que deixaram Kosovo (ibidem). Nesse último ponto, a OTAN acusa as forças iugoslavas como responsáveis pelo fluxo de refugiados, enquanto diferentes autores, como Hudson (2003) e França (2004), apontam os cerca de 10.400 ataques aéreos, uma média

de mais de 130 ataques aéreos diários, com diversos danos colaterais, como a verdadeira causa dos refugiados. O infográfico abaixo, difundido pela BBC, com os locais dos mortos resultantes dos bombardeios da OTAN, entre 24 de março e 10 de junho de 1999, indica tanto a amplitude territorial dos bombardeios quanto a concentração de mortos na porção central e sudoeste de Kosovo:

Infográfico: Número de mortos pelos bombardeios da OTAN.



Fonte: Humanitarian Law Center (JUREJKO & MARICIC, 2019)

Após dois meses do início da operação, os ataques aéreos não resultaram em conquistas militares ou políticas e ainda produziram um fluxo de milhares de refugiados em Kosovo. Vídeos e fotos da população sérvia em Belgrado, com mulheres e crianças usando alvos presos à roupa, começaram a circular no noticiário internacional, como crítica aos bombardeios da OTAN contra instalações civis. Os EUA então vieram a recorrer à Rússia, para pressionar Milosevich para assinar um acordo, dando a entender aos sérvios que a OTAN usaria tropas terrestres, que já estavam concentradas na Macedônia e na Albânia. Milosevich já havia feito antes um cálculo errado, acreditando que a OTAN não atacaria sem um mandato da ONU, em face do provável veto da Rússia no CSNU (França, 2004), porém, diante de um cenário de destruição da infraestrutura que remetia à 2ª Guerra Mundial, o presidente sérvio

assinou com a OTAN o Acordo de Kumanovo, em 10 de junho. Quarenta e oito horas depois, era desdobrada a *Kosovo Force* (KFOR), um contingente à época com mais de 50.000 militares e que, passados 25 anos, ainda ocupa a região e se mantém sob comando da Aliança.

6 Conclusão

A análise realizada no presente artigo teve como base documentos oficiais da ONU, da OTAN e do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, bem como publicações produzidas por pessoas que acompanharam de perto esses conflitos, como o general norte-americano Charles Boyd, Vice Chefe do Comando Europeu dos EUA entre 1992 e 1995, e o diplomata brasileiro Paulo Castilhos França, Conselheiro na Embaixada Brasileira em Atenas, entre 1998 e 2002, dentre outros trabalhos.

Dessa análise, observou-se que as operações militares da OTAN foram decisivas para a vitória dos contendores apoiados pelos EUA e pela Alemanha. Entre 1992 e 1995, a Aliança, amparada por mandatos da ONU, realizou um bloqueio marítimo que não foi suficiente para impedir que os exércitos croata e bósnio se armassem. Suas operações aéreas foram ainda direcionadas somente contra as tropas sérvias, inclusive concomitantes com operações militares croatas e bósnias, como na Operação Tempestade, em 04 de agosto de 1995.

Constatou-se, ainda, que, em nenhum momento, a OTAN atuou em defesa do próprio pessoal da ONU, quando atacados por tropas croatas ou bósnias, nem na proteção de civis sérvios, mesmo diante dos episódios relatados de crimes contra a população civil. Já suas operações em Kosovo, em 1999, ocorreram sem mandato do CSNU, autoproclamando a necessidade de intervenção humanitária. Na prática, os bombardeios da OTAN vieram a favorecer as reivindicações do grupo UÇK, que adotava ações com características de terrorismo, e foram dirigidos contra a infraestrutura básica do país, com resultados militares irrelevantes, mas causando destruições significativas nos sistemas fundamentais à população da ex-Iugoslávia, além de centenas de mortos e 800.000 refugiados.

Portanto, conclui-se que a OTAN evoluiu de uma aliança defensiva para um instrumento militar empregado para o logro de objetivos geopolíticos de seus principais líderes, além de seu espaço territorial, inclusive utilizando-se argumentos humanitários e em favor da paz e estabilidade internacional para encobrir suas reais intenções políticas e econômicas, conforme consta em seu Conceito Estratégico de 1999. Ressalta-se, entretanto,

que essas conclusões não significam, absolutamente, leniência ou minimização das brutalidades e crimes contra a humanidade cometidos pelas tropas sérvias, nem mesmo concordância com as reivindicações das suas minorias que viviam naquelas regiões.

Por fim, passadas mais de três décadas do início dos conflitos, é improvável crer que a ex-Iugoslávia se manteria unida, com todas suas repúblicas, em face da complexidade e profundidade dos problemas étnicos e históricos nos Bálcãs, mas é certo afirmar que as ações dos EUA, da Alemanha e da OTAN moldaram o atual cenário nos Bálcãs.

Referências

ASSOCIATED PRESS (AP). **Turkey formally ratifies Sweden's NATO membership, leaving Hungary as only ally yet to endorse it**. 2023. Disponível em: <https://apnews.com/article/turkey-sweden-nato-ratification-expansion-3686af974e7f9238ee9698451e649ea9>. Acesso em: 11 jan. 2024.

BEALE, Michael O. **Bombs over Bosnia: The Role of Airpower in Bosnia-Herzegovina**. Tese apresentada na Faculdade de Estudos Avançados de Poder Aéreo para conclusão dos requisitos de graduação. Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama, USA. 1997.

BEAVER, Peter; ROBERTSON, Wilson. **China's Defense Budget Is Much Bigger Than It Looks**. Foreign Policy. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2023/09/19/china-defense-budget-military-weapons-purchasing-power/> - Acesso em: 20 jun. 2024.

BOYD, Charles G. **Making Peace with the Guilty: The Truth about Bosnia**. Foreign Affairs, vol. 74, no. 5, 1995, pp. 22–38. JSTOR, Disponível em <https://www.jstor.org/stable/20047298?origin=crossref> – Acesso em: 12 fev. 2024.

COSTA, Gustavo Monteiro Muniz. **Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): uma perspectiva da sua evolução e da sua conjuntura político-estratégica**. Revista Análise Estratégica, Brasília, v. 24, n. 2, 24 ago. 2022, Trimestral, p. 57-77, 24. Disponível em: <https://ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExAE/article/view/9527> - Acesso em: 11 jan. 2024.

CRAIG, Larry E. **The Kosovo Liberation Army: Does Clinton Policy Support Group with Terror, Drug Ties? From 'Terrorists' to 'Partners'**. 1999. United States Senate, Republican Policy Committee. Disponível em: <https://irp.fas.org/world/para/docs/fr033199.htm> - Acesso em: 28 jan. 2024.

FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de Castilhos. **A Guerra do Kosovo: a OTAN e o conceito de "Intervenção Humanitária"**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004. 227 p. (Estudos Internacionais).

GOLENIOWSKI, Paweł. **Map of former Yugoslavia Map during 1990's war**. Montreal Holocaust Museum. Disponível em:

<https://museeholocauste.ca/en/resources-training/the-bosnian-genocide/> - Acesso em: 02 set. 2024.

HUDSON, Kate. **Breaking the South Slav Dream: the rise and fall of Yugoslavia**. Sterling, USA: Pluto Press, 2003. 192 p.

HUMAN'S RIGHT WATCH (HRW). **Croatia Impunity for abuses committed during "Operation Storm"**: and the denial of the right of refugees to return to the Krajina. 1996. Disponível em: <https://www.hrw.org/reports/1996/Croatia.htm>. - Acesso em: 02 fev. 2024.

INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA (ICTY) United Nations. **Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia**. Hague: United Nations, 2000, 35 p. Disponível em: <https://www.icty.org/x/file/Press/nato061300.pdf> – Acesso em: 10 fev. 2024.

INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA (ICTY) United Nations. **case it-04-81-T, International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991**: Hague, United Nations, 2011. 644 p. Disponível em: https://www.icty.org/x/cases/perisic/tjug/en/110906_judgement.pdf. Acesso em: 10 fev. 2024.

INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA (ICTY) United Nations. **case IT-09-92-T, The Prosecutor versus Ratko Mladic**, Hague, United Nations, 9 dez 2015, 202 p. Disponível em: <https://www.icty.org/x/cases/mladic/trans/en/151209ED.htm> – Acesso em: 18 out. 2024.

INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA (ICTY) United Nations. **case IT-09-92-T, Case Information Sheet.**, Haia, United Nations, 22 nov. 2017. Disponível em: https://www.icty.org/x/cases/mladic/cis/en/cis_mladic_en.pdf. Acesso em: 18 out. 2024.

INTERNATIONAL RESIDUAL MECHANISM FOR CRIMINAL TRIBUNALS (IRMCT). **Srebrenica: timeline of a genocide**. United Nations, Hague. Disponível em: <https://www.irmct.org/specials/srebrenica/timeline/en/>. – Acesso em: 10 fev. 2024.

JUDAH, Tim. **The Serbs – History, Myth & The Destruction of Yugoslavia**: History, Myth and the Destruction of Yugoslavia. USA, Yale University Press, 1997, 358 p.
JUREJKO Jonathan & MARICIC. **Slobodan Novak Djokovic: How 1999 Nato bombings of Belgrade shaped his career**. British Broadcasting Corporation (BBC), 14 jul. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/sport/tennis/47284539> – Acesso em: 27 out. 2024.

KHINKULOVA, Kateryna; IVSHINA, Olga. **5 razões pelas quais a União Soviética entrou em colapso há 30 anos**. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-59794568> - Acesso em: 11 jan. 2024

LESLIE S. Lebl. **Islamism and Security in Bosnia-Herzegovina**. USA, US Army War College Press, 2014, 01 maio 2014. Disponível em <https://press.armywarcollege.edu/monographs/497>. Acesso em: 12 fev. 2024.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION (NATO). **Press Info - Madrid Summit 1997**: NATO's Role in Bringing Peace to the Former Yugoslavia. 1997. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/comm/1997/970708/infopres/e-bpfy.htm>. Acesso em: 11 jan. 2024.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION (NATO). **The North Atlantic Treaty**. 2023. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=en. Acesso em: 11 jan. 2024.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION (NATO). **What is NATO?** 2024. Disponível em: <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>. Acesso em: 11 jan. 2024.

RUPERT, James. **Guerrillas Go Public with Pleas**. Washington Post, 26 abr. 1999. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/balkans/stories/klapublic042699.htm>. Acesso em: 10 fev. 2024.

SPECIALIST PROSECUTOR'S OFFICE (SPO). **Press Statement**. 24 jun 2020. Kosovo Specialist Chambers and Specialist Prosecutor's Office, Hague, United Nations. Disponível em: <https://www.scp-ks.org/en/press-statement>. Acesso em: 27 out. 2024.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Military Expenditure Database**, SIPRI. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/milex>. Acesso em: 19 jun. 2024.

TUCKER, ROBERT W; HENDRICKSON, DAVID C. **America and Bosnia**. The National Interest, Washington-DC, EUA. no. 33, pp. 14–27, set. 1993. Disponível em: <https://nationalinterest.org/article/america-and-bosnia-849>. Acesso em: 19 jun. 2024.

UNITED NATIONS (UN), 1996. **The Blue Helmets: A Review of the United Nations Peacekeeping**. New York: UN - Department of Public Information, 1996. 828 p. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/228891?v=pdf>. Acesso em: 04 fev. 2024.

UNITED NATIONS (UN). **Population by national and/or ethnic group, sex and urban/rural residence**. Population by national and/or ethnic group, sex and urban/rural residence. 2024. United Nations Statistics Division. Disponível em: <https://data.un.org/Data.aspx?d=POP&f=tableCode:26> – Acesso em: 23 jan. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). **National Security Decision Directive 133, Document 219, United States Policy Toward Yugoslavia**. Washington, DC, 14 mar. 1984. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v10/d219>. Acesso em: 23 jan. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). Public Law 101-513. Washington, DC, 05 nov. 1990. Seção 599, Yugoslavia, p. 2063. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-104/pdf/STATUTE-104-Pg1979.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). State Department, United States of America. **Press Conference**, Pristina, Servia and Montenegro, 22nd Fevereiro 1998. Disponível em: https://1997-2001.state.gov/policy_remarks/1998/980222_gelbard_pristina.html. Acesso em: 10 fev. 2024.

WERHAS, Mario; MIKULČIĆ, Božidar. **Handschar**: 13th SS Mountain Division. Zagreb: Despot Infinitus, 2018. 134 p.

ZIPFEL, TOMÁŠ. Germany and the Recognition of the Sovereignty of Slovenia and Croatia. **Perspectives**, no. 6/7, 1996, pp. 137–46. *JSTOR*, <http://www.jstor.org/stable/23615503>. Acesso em: 2 Feb. 2024.

Recebido em 24 de junho de 2024.

Aceito para publicação em 10 de setembro de 2024.



Jerônimo de Rossi Molina

Graduado e mestre em Administração pela Universidade de Caxias do Sul. Doutorando em História no Programa de Pós-graduação em História da Universidade de Passo Fundo, com bolsa da CAPES.

A DEMOCRACIA RADICAL E PLURAL COMO MÉTODO DE ANÁLISE EM GEOPOLÍTICA CRÍTICA*

RADICAL AND PLURAL DEMOCRACY AS A METHOD OF ANALYSIS IN CRITICAL GEOPOLITICS

RESUMO: Com o fim da Guerra Fria, surgiu a ideia de que o neoliberalismo seria a única forma de construir a democracia. Esse advento trouxe a perspectiva de desconsiderar outras formas de democracia. Em contraposição a essa perspectiva na geopolítica, surge a geopolítica crítica, uma vertente que analisa os discursos e a influência nas relações de poder das potências ocidentais. No entanto, aspectos da geopolítica crítica não consideram a democracia radical como forma alternativa de análise a partir da ascensão da racionalidade neoliberal. Este artigo tem por objetivo desenvolver uma perspectiva de análise geopolítica crítica baseada na democracia radical, a partir de ensaio teórico sobre esses tópicos. Essa análise somente é possível olhando para outras democracias de uma perspectiva agonista. Cabe ressaltar que a proposta do artigo não é a aplicabilidade da análise, mas sim o estabelecimento de um método conciso que demonstre outra perspectiva de análise geopolítica por meio da concepção de que legitimidade da democracia alheia para além dos preceitos neoliberais.

Palavras-chave: Geopolítica crítica. Democracia radical. Agonismo.

ABSTRACT: With the end of the Cold War, the idea emerged that neoliberalism would be the only way to build democracy. This advent brought the prospect of disregarding other forms of democracy. In contrast to this perspective in geopolitics, critical geopolitics emerges, a strand that analyzes the discourses and influence on the power relations of Western powers. However, aspects of critical geopolitics do not consider radical democracy as an alternative form of analysis based on the rise of neoliberal rationality. This article aims to develop a perspective of critical geopolitical analysis based on radical democracy, based on a theoretical essay on these topics. This analysis is only possible by looking at other democracies from an agonist perspective. It should be noted that the purpose of the article is not the applicability of the analysis, but rather the establishment of a concise method that demonstrates another perspective of geopolitical analysis through the conception that the legitimacy of other people's democracy goes beyond neoliberal precepts.

Keywords: Critical geopolitics. Radical democracy. Agonism.

* Pesquisa financiada com bolsa oriunda de recursos advindos da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

1 Introdução

Fukuyama, após escrever seu ensaio em 1989 sobre o “fim da história” e depois ampliado em formato de livro (Fukuyama, 1992) desenvolveu a ideia de que a sociedade humana chegara ao final de seu desenvolvimento. Para ele, a democracia liberal — e seus preceitos — haviam atingido seu ápice, tornando-se a única possibilidade presente daquele ponto em diante na história humana. Em outras palavras, Fukuyama estava estabelecendo como marco final da história social humana o próprio neoliberalismo. Não poderia ser de outra forma, após a queda do Muro de Berlim — marco histórico do fim da Guerra Fria — não havia no horizonte um pensamento que pudesse fazer frente ao neoliberalismo, pelo contrário.

Muito antes de Fukuyama, as bases do pensamento neoliberal surgiram dentro do contexto do liberalismo dogmático, apoiado nas premissas de um mundo defensor do direito natural, da liberdade de comércio, da propriedade privada e do equilíbrio do mercado (Foucault, 2022). Entretanto, havia fraturas em suas bases ideológicas (Dardot; Laval, 2016), fraturas tais que levaram ao estabelecimento de oligopólios e monopólios, que controlavam os políticos como marionetes, enfraqueciam ainda mais as bases originais de Adam Smith e David Ricardo.

É a partir do ordoliberalismo alemão¹, logo após o regime totalitário nazista, que a ordem econômica e a ordem política se baseiam em um capitalismo fomentado pelo Estado, sendo este tanto um regulador como um promotor da ordem social em bases econômicas (Dardot; Laval, 2016). Essas ações de defesa do Estado como promotor do livre mercado levaram a uma “fobia do Estado”, rejeitando o dirigismo e a planificação econômicas, o intervencionismo estatal, além de uma crítica ao Estado de bem-estar social (Nunes, 2013). Tais preceitos são compartilhados com a Escola de Chicago, através de seu principal expoente, Milton Friedman, dando a entender que o papel do Estado seria a defesa da liberdade (2014) e que o mercado é a única maneira de sustentação social (2015).

Considera-se que o liberalismo dogmático enfrentou “uma crise da governamentalidade liberal” (Dardot; Laval, 2016, p. 615), ou seja, uma crise das práticas de governo tanto na dimensão da técnica (ou tecnológica) como nos programas de governo (Avelino, 2010). Essa crise gerou uma racionalidade econômica a partir do princípio da

¹ Ordoliberalismo alemão ou simplesmente ordoliberalismo é uma variante do liberalismo que credita maior ênfase ao Estado para garantir a manutenção do livre mercado, mas sem defender ou ser contrário a um estado de bem-estar social (Mirowski; Plehwe, 2009).

concorrência e uma racionalidade política através do mercado (Foucault, 2022). Aconteceu uma alteração na arte liberal de governar, de forma lenta, se alterou do liberalismo para formações neoliberais, desunificadas, mas coabitando com outras racionalidades políticas (Brown, 2015). A fusão da racionalidade econômica e seu princípio concorrencial, com nações competindo entre si para se tornarem mais atrativas aos investidores (Porter, 1990) e; a racionalidade política através dos parâmetros do mercado, com a presença do gerencialismo como forma de gestão da coisa pública (Klikauer, 2013; Shepherd, 2018), formou o neoliberalismo de Reagan e Thatcher, defendido por Fukuyama, como os pilares da democracia liberal (1992).

Estes pilares também atraíram parte da ‘esquerda’, principalmente aqueles oriundos da Terceira Via, a partir da ideia de que não havia alternativa ao neoliberalismo (Mouffe; Martin, 2013), naquilo que pode ser chamado como uma ‘social-democracia neoliberal’. Essa guinada neoliberal determinou uma reflexão necessária de parte da esquerda, propriamente dita, contrária ao modelo de democracia liberal ora apresentado.

Parte da reflexão está na crítica ao caráter do “homem-empresa” (Dardot; Laval, 2016), considerando o sujeito como um ente empreendedor (Schumpeter, 2020), de si próprio. Isso constitui, pelos neoliberais, principalmente aqueles da Escola Austríaca, um distanciamento total do papel de Estado, pois este perturba a ordem de mercado (Mises, 2010). Estes princípios de mercado, sobrepõem aos motes da democracia liberal, ditando que um bom governo é aquele que defende os interesses do mercado, mesmo que para isso um governo autoritário seja implementado (Kaplan, 2000). Caracteriza-se uma forma de pensar, ou uma racionalidade voltada para as práticas de mercado em todas as instituições e na ação social (Brown, 2009). Portanto, os pilares da democracia liberal, fundada no ‘liberalismo político’ se desfazem, surgindo tão somente as ideias da ‘democracia neoliberal’, caracterizada pela racionalidade política das práticas de mercado na condução das estratégias geopolíticas globais.

Em 1985, pouco antes da publicação de Fukuyama (1989), Ernesto Laclau e Chantal Mouffe se propuseram a escrever “Hegemonia e Estratégia Socialista” (2015)², na tentativa de reestabelecer as bases do marxismo, desconstruindo-as e reescrevendo diante do advento da hegemonia da racionalidade neoliberal vigente. Este processo resultou na concepção de um modelo de democracia radical e uma nova concepção de marxismo, descrita por estes autores como “pós-marxista” (Laclau; Mouffe, 2015, p. 55).

² A versão do livro em português foi publicada em 2015, base para este artigo.

Enquanto, em 1985, a descrença em outro modelo contraposto ao neoliberalismo se fazia necessário devido uma crença totalizante na democracia liberal, atualmente há uma descrença no conceito de democracia liberal (Brown, 2009; 2015), levando a fusão do neoliberalismo com o neoconservadorismo, e como consequência a desdemocratização (2006). Em contexto geopolítico, tais movimentos se aproximam da extrema-direita, com fortes laços ao “conservadorismo tradicionalista” e uma suposta “nova ordem mundial” (Cruz, 2023), tendo em Olavo de Carvalho um de seus representantes no Brasil.

Diante dessas ameaças, surge a necessidade de estabelecer uma metodologia capaz de contrapor a democracia neoliberal. Este artigo tem como objetivo utilizar as bases da democracia radical e a estrutura da teoria política pós-marxista (Laclau; Mouffe, 2015; Mouffe, 2000; 2005) para reconduzir um posicionamento geopolítico crítico às teorias neoliberais e neoconservadoras, tendo no discurso político a base principal de análise.

2 A crítica sobre a Geopolítica “convencional”

A geopolítica tem diversos conceitos aplicados ao longo da história. Considerando os precursores do termo, como Friedrich Ratzel e seu discípulo Rudolf Kjéllin, é possível atribuir a um caráter funcionalista da geopolítica (Dittmer, 2014). Tais autores tinham na concepção do Estado como organismo vivo sua premissa fundamental, atribuindo a esse uma noção totalizante de seus recursos — naturais e humanos — como forma de impor o poder sobre as outras nações. Por outro lado, outra definição para geopolítica, com raízes no final do século XIX é um contraponto ao idealismo representado pela ideologia e à vontade humana (Tuathail; Agnew, 1992). Haushofer, seguindo as ideias organicistas de Ratzel mencionou em um programa de rádio em 1931 que:

[...] a geopolítica toma o lugar da paixão política e o desenvolvimento ditado pela lei natural remodela o trabalho da transgressão arbitraria da vontade humana. O mundo natural, rechaçado em vão com a espada ou com a força, reafirma-se irremovivelmente na face da terra. Isso é geopolítica! (Haushofer Tuathail; Agnew, 1992, p. 192).³

Tais abordagens condicionam a análise geopolítica a partir de um suposto materialismo (Dittmer, 2014; Tuathail; Agnew, 1992), sendo a base das realidades da política

³ Do original: “[...] geopolitics takes the place of political passion and development dictated by natural law reshapes the work of the arbitrary transgression of human will. The natural world, beaten back in vain with sword or pitchfork, irrepressibly reasserts itself in the face of the earth. This is geopolitics!”

internacional, no contexto de como os eventos políticos se desdobram, tornando-se ‘imparcial’. Contudo, é invariável não pensar a geopolítica como imparcial ou sem ideologia, pois todos os grandes geopolíticos, de Ratzel à Kissinger, faziam parte de alguma filosofia política, todos com o único propósito de auxiliar a política com vistas ao aumento do poder do Estado.

Podemos citar exemplos da presença ideológica como a presente nos manuscritos de Halford Mackinder, onde explicitava sua teoria de área pivô e uma *heartland* presente na Eurásia (Tuathail, 1992), sendo aplicada em grande parte do período da Guerra Fria, entre Estados Unidos e União Soviética. Outro exemplo fica a cargo das ideias de Karl Haushofer, que junto a seu filho, Albrecht, auxiliaram Rudolf Hess e Adolf Hitler na escrita e compreensão de ideias como *Lebensraum*, *Autarkie* e pangermanismo regional (Barnes; Abrahamsson, 2015). Mais recentemente, há exemplos nas ideias de Francis Fukuyama, já citado, com a proposta do “fim da história”; de Robert Keohane que, em conjunto com Joseph Nye Jr., estabelece uma teoria voltada a cooperação interdependente, com foco na interdependência econômica entre as nações (2012); de Thomas Friedman com a premissa de um mundo interconectado por meio da tecnologia e da globalização (2007) ou; de Samuel Huntington, com a teoria do “choque de civilizações” (2011).

Com base nessas ideologias se firmam as concepções da geopolítica ‘convencional’, sobretudo de origem estadunidense, baseando-se nas estratégias advindas de sua perspectiva de como é o mundo (Tuathail; Agnew, 1992). A partir dessa perspectiva se estabelece a visão de valores da liberdade econômica e de mercado, com discursos baseados no contexto mitológico, imaginário e universal que a ‘América’ é o único lugar onde existe a verdadeira liberdade do ‘Novo Mundo’. Esses discursos levam a um orientalismo, sendo aplicado a uma forma de dominação e colonização do espaço para além da Europa (Said, 2012), em uma versão pós-colonial do pensamento hegemônico estadunidense de dominação.

Considerando essas lentes do pensamento geopolítico convencional, é importante contraponto a partir dos discursos implementados nas relações internacionais. Baseando-se em Foucault e nas suas análises sobre discursos, foi instituído um novo campo de compreensão da geopolítica. A partir da análise das práticas discursivas hegemônicas, se compreende que o mundo é uma luta por poder através dos discursos políticos, sendo desenvolvido a geopolítica crítica (Dalby, 1991).

Podemos dizer que a crítica à geopolítica, sobretudo estadunidense, foi iniciada por Yves Lacoste e sua preocupação com o uso da geografia em prol dos EUA contra os

vietnamitas na Guerra do Vietnã (Heinsfeld, 2020). Complementando a ideia francesa trazida por Lacoste, Tuathail desenvolveu a geografia crítica a partir de uma abordagem foucaultiana das Relações Internacionais (Dalby, 1991; Tuathail, 1992). Para Tuathail (2000) a geografia política detém uma alma Anglo-Americana, principalmente após o renascimento do termo ‘geopolítica’ por Kissinger e com a eleição de Ronald Reagan.

No livro seminal “*Critical Geopolitics*”, Tuathail (2000) traz as bases da geopolítica crítica, considerando não uma teoria generalista de geopolítica ou uma negação intelectual desta. Pelo contrário, é um termo que está em compasso com o pós-estruturalismo e outras abordagens radicais — nem todas dentro do contexto da teoria crítica ou da abordagem neomarxista de política econômica crítica — a abordagem se refere a problematização dos discursos da geopolítica (Dalby, 1996).

Conceitos como poder, conhecimento e geopolítica são agrupados de uma maneira provocativa, como a espacialização e a demarcação do conhecimento, o estabelecimento dos sujeitos, objetos, rituais e fronteiras deste campo (Dodds; Sidaway, 1994). De certa forma, existe a necessidade de uma desconstrução — observando as estratégias de Derrida — das práticas representativas das elites conservadoras, se tratando de política internacional, percebendo a geopolítica como um processo ideológico.

Em outras palavras, a crítica proposta é no sentido de evitar um apagamento da geografia pela geopolítica, na organização de zonas de interesse e relações de poder entre espaços de terra (Painter; Jeffrey, 2009). Também atua na despolitização dos processos políticos, caracterizando como algo natural do aspecto físico dos estados, mas não como o resultado de processos econômicos e sociais (Painter; Jeffrey, 2009; Tuathail, 2000). Essa abordagem crítica da geopolítica é aplicada no contexto da Guerra Fria e da fragmentação da Iugoslávia na interpretação dos discursos políticos destes eventos e as relações de poder inerentes das relações políticas ocorridas. Essas relações são fomentadas pelos mesmos discursos políticos da geopolítica ‘convencional’, principalmente na concepção de ‘nós’ e ‘eles’. São estes discursos políticos, construídos a partir de estratégias argumentativas, que mobilizam identidades de oposição (Fraga; Hoff, 2022), conferindo espaço para uma geopolítica de ‘amigo/inimigo’, comum no discurso de política internacional ‘Ocidental’, principalmente a partir do 11 de setembro e dos discursos do então presidente estadunidense George W. Bush.

3 Discurso na Geopolítica crítica e na Teoria do Discurso Político de Laclau e Mouffe

Na geopolítica crítica, o discurso é utilizado como espaço para aplicação das estratégias de poder (Sharp, 1993), sendo construído e imposto historicamente nas pessoas (Dalby, 1991). Para Müller (2008) os aspectos principais da definição do discurso e seu papel na geopolítica estão atrelados: (a) a autonomia da ação individual; (b) na compreensão como um fenômeno sociocognitivo e; (c) com foco na construção de significado. Tais elementos remetem a uma concepção de agência humana, através do qual os discursos são representações da aquisição de poder sobre o espaço.

Apesar de basear-se em Foucault para a estrutura do conceito de discurso, para Müller (2008), existe uma distância da base teórica da geopolítica crítica com os conceitos do filósofo francês. Foucault se utiliza do termo ‘sujeito’, em contraposição com o conceito de agente humano individual. Tem ênfase na estrutura natural do discurso, em sua heterogeneidade e contingência, em como ela é produzida por quem fala. Neste ponto, as narrativas — fatos contados por alguém — são deixados de lado, pois não são considerados propriamente discursos.

Laclau e Mouffe (2015), por sua vez, rejeitam as inconsistências foucaultianas, relacionando a linguística com os aspectos comportamentais da prática social. Todo espaço social é constituído em um processo de criação de significado, em um caráter discursivo (Laclau, 1990). São a partir dos discursos que ocorrem a performatividade, ou seja, “uma prática reiterativa e citacional por meio da qual o discurso produz os efeitos daquilo que nomeia” (Butler, 2019, p. 21).

Essa perspectiva abre o caminho para preenchimento das práticas cotidianas, sem perda de seus efeitos políticos (Müller, 2008). Essa atuação discursiva, construída a partir de práticas de seus sujeitos, são explicadas de inúmeras maneiras (Burity, 2018). São estes discursos que representam certa particularidade das práticas sociais, que formam a hegemonia. Essa é a relação que, em determinado momento histórico, representa — “de forma precária e contingente”, diversas identidades, incompletas (Mendonça, 2007).

Discurso é, portanto, uma totalidade de significados, no qual transcendem a distinção entre a linguística e a extralinguística, pois não existe um encerramento total na conexão entre significante e significado (Laclau; Howarth, 2015). Entende-se por significante uma imagem acústica, um som que simboliza algo, já o significado é o conceito por trás daquele som. Isso

caracteriza significantes como algo contingencial, de acordo com a compreensão conceitual de determinado sujeito (Ferreira, 2011).

Considerando a geopolítica, ao proferir certo discurso com a expressão “eixo do mal” — neste caso um significante — este pode ter uma série de significados. Para um estadunidense pode significar o Irã e seus apoiadores; para um russo, países ‘ocidentais’, para um brasileiro pode significar países alinhados com o Norte Global. Em cada discurso se desenvolve uma hegemonia, ou seja, consegue “suplementar discursos ou identidades até então dispersas” (Mendonça, 2007, p. 251). A parte que fixa a relação entre significante e significado é a hegemonia, uma tomada de decisão em um terreno de indecisões (Laclau; Howarth, 2015).

Portanto, “[...] a indecibilidade estrutural é condição de possibilidade da hegemonia. Sem indecibilidade e contingência não é possível pensar as rearticulações hegemônicas” (Alves, 2010, p. 88). Discursos hegemônicos querem estabelecer “ordem” discursiva, porém, são sempre precários, contingentes e ameaçados por “discursos contra-hegemônicos” (Mendonça, 2007). Não existe um poder totalizante, mas sim a apresentação de determinado poder através dos discursos que sejam “compatíveis e representativos com os anseios de outros grupos”.

Isso explica por que na política internacional existem discursos hegemônicos, como dos países do Hemisfério Norte, porém existem discursos contra-hegemônicos como aqueles do Sul Global. Exemplo está no discurso do financiamento internacional: enquanto grande parte do Norte Global credita no Fundo Monetário Internacional o financiamento de países, juntamente com medidas de austeridade fiscal; o Sul Global contrapõe esses discursos com outro, salientando a importância de desindexar o dólar das operações de comércio internacional. Porém, para um discurso se tornar hegemônico, necessita renunciar a sua particularidade, subvertendo ao seu sentido particular (Mendonça, 2007).

No exemplo anterior, um discurso de desindexação do dólar no comércio internacional, para se tornar hegemônico, precisa articular-se com outros discursos a fim de suplementar o discurso particular (Mendonça, 2007). Isso ocorre pelo estabelecimento de pontos nodais, onde um discurso se torna equivalente a outros discursos presentes, incorporando outros discursos na mesma pauta (Laclau; Mouffe, 2015). Continuando com o exemplo da desindexação do dólar no comércio internacional, este discurso para se tornar hegemônico deve sair da esfera de contraponto econômico. Precisa se tornar um marco contra

a opressão estadunidense, ou a união do Sul Global, sem que ocorram antagonismos entre os discursos principais e os suplementares.

Entretanto, discursos hegemônicos podem se tornar sem significado, ao aglutinarem tantos discursos, atraindo uma cadeia de elementos articulatórios, tornando-se significantes vazios (Laclau, 2005). Significantes vazios são significantes sem significado “em função de sua natureza polissêmica”, tendo limites no antagonismo (Mendonça, 2007, p. 253). Sua expansão é limitada ao ponto que o antagonismo se torna idêntico a “todas as identidades constituidoras do significativo vazio” (Mendonça, 2007, p. 253).

Diversos discursos articulados reafirmam sua hegemonia, até o ponto limite dos discursos se tornarem antagônicos, não representando mais a vontade do representado. Em discursos, a “[...] representação é o processo pelo qual outrem — o representante (ou a representante) — ‘substitui’ e ao mesmo tempo ‘encarna’ o representado (ou a representada)” (Laclau, 2011, p. 147). Se torna a transferência direta da vontade do representado, de forma inteiramente constituída.

Essas representações não são satisfeitas na lógica política (Mendonça, 2007), pois normalmente o representante representa mais que um grupo em específico, como a população em geral. Neste caso, a representação política é “[...] sempre falha, pois a vontade do representado nunca é satisfeita integralmente, uma vez que o universo da representação é sempre complexo e resultante de disputas políticas” (Mendonça, 2007, p. 253). Se torna uma representação distorcida, carregando consigo a contingência e precariedade, não sendo possível prever que um determinado discurso irá representar outros discursos; quando ocorre essa representação temos uma relação discursiva hegemônica.

Seguindo em nosso exemplo, o discurso de desindexação do dólar no comércio internacional proposto representa certo grupo de países dentro do Sul Global. Estes países renunciam a seu discurso em prol da transferência da vontade em expandir mais mercados. Este discurso faz articulação com outros discursos de origem capitalista, notoriamente contrários ao primeiro proposto a partir de uma decolonialidade; são antagônicos.

Atitude comum na geopolítica contemporânea, países como Estados Unidos se fazem valer de um discurso promotor da democracia, sobretudo liberal, mas apoiam regimes autoritários. Isso é explicado como forma de aglutinar discursos em torno de uma proposta comum, partindo do discurso particular (democracia), articulando esses com outros discursos a partir de interesses de segurança ou econômicos (Carothers; Feldman, 2023). Neste sentido,

o termo ‘democracia’ se torna um significante vazio e o discurso estadunidense, por exemplo, um discurso que não representa uma visão geopolítica democrática.

Laclau e Mouffe (2015) estabeleceram uma crítica à democracia liberal e seu contraponto, o socialismo. Grande parte deste contraponto está vinculada a descrença na democracia liberal, sem dúvida atribuída pela ascensão do neoliberalismo (Brown, 2015). Soma-se a normatização dos diversos modelos de democracia — sobretudo a liberal — como um projeto político inacabado, contingencial, fraturado por disputas políticas, com uma linha fixa entre aquilo que é público e privado (Nascimento, 2016).

Uma perspectiva geopolítica cunhada na democracia radical e plural se torna fundamental. Primeiro como modo de salvaguardar os preceitos democráticos e; segundo, para possibilitar a participação popular em um mundo multipolar, estabelecido em bases pós-modernas.

4 Como se constitui a Democracia radical e plural de Laclau e Mouffe

Como já demonstrado, a forma de interpor soluções diante da crise do Marxismo no final do século XX, sem contar o crescimento da racionalidade e governamentalidade neoliberal, fez necessário repensar qual foi a crise empreendida. Laclau e Mouffe (2015) compreenderam que a crise do Marxismo estava atrelada a sua preocupação com foco no paradigma evolucionário, com base econômica (Boucher, 2021, p. 369). Esse ponto de partida levou a desconstruir as bases marxistas e reconstruí-las sob a centralização da hegemonia.

Essa desconstrução se dá a partir de uma nova perspectiva transdisciplinar das categorias “como classe social, contradição entre forças de produção e a tríade de níveis (econômico, político e ideológico)” (Costa; Coelho, 2016, p. 1). Se reativam tais categorias marxistas através da categoria de hegemonia, sendo uma essa força social particular, assumindo uma representação da totalidade, de maneira incomensurável (Laclau; Mouffe, 2015). Contudo, como já foi visto, a premissa da hegemonia é de ordem discursiva (Mendonça, 2007), diante da precariedade e contingência dos discursos, a ordem hegemônica é momentânea.

Construído por base na luta de classes, o marxismo empregado como ideologia antagônica ao capitalismo não consegue atuar como discurso contra-hegemônico. Ocorre que as subjetividades dos sujeitos não são construídas baseadas nas relações de produção, mas sim de diversos discursos suturados de forma precária e provisória entre si (Mouffe; Martin, 2013,

p. 46). Não podemos reduzir os sujeitos a uma classe única, pois tais sujeitos são formados a partir de suas diversas relações sociais.

A partir deste questionamento surge a vertente política chamada de pós-marxismo. Convencionada por Laclau e Mouffe (2015), essa perspectiva socialista atribui a centralidade do discurso como forma de compreender as relações políticas entre os sujeitos. Através das articulações políticas são geradas as relações sociais, e essas por sua vez geram as formações hegemônicas (Mouffe; Martin, 2013) dos discursos.

Em um ambiente após a Segunda Guerra Mundial, novos movimentos sociais surgiram, como resposta a formação hegemônica que se instalou completamente no Ocidente (Mouffe; Martin, 2013). Surgiram antagonismos entre estes novos movimentos sociais e a formação hegemônica, mas não devido à opressão da hierarquia. Tais antagonismos surgiram a partir do desenvolvimento do capitalismo, no qual destruiu as relações sociais substituindo-as por relações comerciais. A constituição da linha de produção, do intervencionismo estatal keynesiano e a cultura midiática, não respondem aos antagonismos dos novos movimentos sociais. Se cria uma democracia baseada na racionalidade neoliberal (Brown, 2009), constituída por sujeitos empresariais (Dardot; Laval, 2016), através de formações discursivas que ultrapassam ideias econômicas e políticas, mas intervém em todos os aspectos da vida social.

Não é possível considerar a democracia em moldes socialistas (ou marxistas), pois não há possibilidade de totalizar a relação social baseada em classes econômicas (Mouffe; Martin, 2013; Nascimento, 2016), nem mesmo suportar a racionalidade neoliberal que ameaça à democracia liberal, baseada na pluralidade (Brown, 2015; Mouffe, 2000). Portanto, a alternativa é reconstruir o conceito de democracia a partir de outros pilares, onde a revolução democrática ocorra a partir dos antagonismos, na concepção de uma nova formação hegemônica.

Portanto, a construção da democracia liberal advém da “revolução democrática”, reemergindo o princípio democrático de que o “poder deve ser exercido pelo povo”, dessa vez como um modelo simbólico proveniente do discurso liberal (Mouffe, 2000). Contudo, tal discurso liberal é fonte de lutas entre liberais e democratas. Alguns, mais próximos de um significado para democracia atribuído ao seu utilitarismo como salvaguarda da liberdade individual (neoliberais); outros na premissa que a decisão das pessoas é tomada de cunho racional (racionalistas) e; ainda outros concebendo as instituições liberais como instituições burguesas, promovendo a substituição por formas de democracia direta (marxistas).

A tendência estabelecida pela racionalidade neoliberal (Brown, 2015) é enviesar o conceito de democracia, como se fosse seu conceito a defesa aos direitos humanos, esquecendo-se da soberania popular (Mouffe, 2000). Essa soberania popular é utilizada por políticos populistas de direita, não sendo possível deixar a democracia de lado. Em outras palavras, “[...] é vital para a política democrática entender que a democracia liberal resulta da articulação de duas lógicas que são incompatíveis em última instância e que não há como reconciliá-las perfeitamente (Mouffe, 2000, p. 5)”⁴.

Para se pensar em política é preciso compreender as novas lutas e a diversidade de relações sociais que a revolução democrática abrange, partido da ideia de um sujeito descentralizado, detotalizado, construído como um ponto de interseção da multiplicidade de posições de sujeito, entre aquilo que não existe *a priori* ou uma relação necessária e sua articulação como resultado das práticas hegemônicas (Mouffe; Martin, 2013). Assim, não pode ser nem o neoliberalismo, com sua racionalidade com foco no interesse pessoal (Dardot; Laval, 2016) e nem o marxismo, com a redução orientada para o pertencimento de classe (Laclau; Mouffe, 2015).

A democracia radical e plural proposta por Laclau e Mouffe (2015) é a radicalização e aprofundamento da revolução democrática, como uma extensão dos ideais de liberdade e igualdade para áreas de vida social (Mouffe, 1996). É uma forma de usar os elementos presentes na democracia liberal, a fim de lutar contra as relações de subordinação em termos não econômicos. Isso requer o abandono do reducionismo, bem como do essencialismo, advindos do socialismo e propagados pela divisão social e antagônica.

Fica evidente que a democracia tão somente não garante a defesa da liberdade e o respeito aos direitos individuais; somente com o liberalismo político é possível impedir que a lógica da soberania popular se torne tirânica (Mouffe, 1996). Motivo da chamada ‘crise da democracia liberal’ é devido à política ter sido reduzida a atividade de atendimento egoístico de interesses privados. Com o esvaziamento do poder estatal e a redução da democracia aos aspectos econômicos (Brown, 2006), se torna imperioso reestabelecer a ligação entre ética e política, revivendo a filosofia política como uma abordagem normativa da política.

Reconhecendo a hegemonia como a natureza inerente de toda ordem social, as práticas hegemônicas como articulações práticas, de forma precária e contingente é possível constituir

⁴ Do original: “[...] is vital for democratic politics to understand that liberal democracy results from the articulation of two logics which are incompatible in the last instance and that there is no way in which they could be perfectly reconciled.”

‘o político’, como uma dimensão antagônica inerente a todas as sociedades humanas (Mouffe, 2013). Neste sentido, ‘o político’ é uma dimensão do antagonismo de onde emergem, de várias maneiras, uma diversidade de relações sociais. Por outro lado, ‘político’ refere-se à construção das práticas, discursos e instituições que almejam uma certa ordem, se organizando para a coexistência humana em condições no qual são potencialmente conflitantes, ou seja, afetadas pela condição ‘do político’.

A tomada de decisões em alternativas conflitantes, oriundas de questões políticas, não podem ser tomadas com base na perspectiva racionalista e individualista (Mouffe, 2013), difundidas pela racionalidade neoliberal. Desta maneira, o (neo)liberalismo não é uma forma adequada de ver a natureza plural do mundo social, determinada pelo conflito. Ocorre que o (neo)liberalismo não se preocupa com as formas coletivas de identificação, das quais ‘o político’ lida com as formações de ‘nós’ contra ‘eles’.

Essas formações de ‘nós’ contra ‘eles’ fazem parte da geopolítica convencional, do qual não considera que “que toda identidade é relacional e que a afirmação de uma diferença é uma pré-condição para a existência de qualquer identidade (Mouffe, 2013, p. 4)”⁵.

A existência do ‘nós/eles’ desenvolve a existência da concepção de ‘amigo/inimigo’, simplesmente por este ser diferente (Mouffe, 2013). Portanto, como os antagonismos são impossíveis de remover de nossa sociedade — atingindo a plenitude da igualdade — Mouffe, desenvolveu um modelo de democracia baseado no agonismo. Este modelo implica a aceitação que uma democracia plural é precisamente formada pelo reconhecimento e legitimação do conflito, visto que é impossível se chegar a um consenso, sem que a identidade do outro seja eliminada do processo.

Ao considerar o agonismo, o conflito se dará não através de inimigos — e a inerente eliminação entre eles — mas entre adversários (Mouffe, 2013). Esta é a principal categoria neste modelo, no qual os oponentes estão em aliança com os princípios de liberdade e igualdade para todos, mesmo discordando sobre sua interpretação. Não se trata de consenso às instituições que constituem a democracia liberal e os valores político e éticos que a compõe, pelo contrário, é considerar a sublimação dos antagonismos. Também não se trata da ocupação do espaço político empreendido pelo neoliberalismo, objetivando a ocupação de posições de poder ao desalojar o outro deste mesmo espaço, mas sim, da sublimação das paixões políticas mobilizadas a partir de modelos democráticos com objetivos democráticos.

⁵ Do original: “(...) *that every identity is relational, and that the affirmation of a difference is a precondition for the existence of any identity.*”

Surge como pilar fundamental da democracia radical e plural a compreensão que existem outros projetos hegemônicos presentes nos discursos, no qual não podem se reconciliar (Mouffe, 2013). Portanto, é preciso compreender qual tipo de ‘nós’ é visualizado e quais equivalências devem ser feitas para considerar ‘eles’ como adversários.

5 Aplicabilidade como método para Geografia crítica

Diferentemente de outras propostas de democracia radical, baseadas no consenso, a proposta agonista de democracia radical e plural pós-marxista (Laclau; Mouffe, 2015; Mouffe, 2000; 2013) demonstram a necessidade da revisão da compreensão do termo democracia. Partindo das premissas oriundas da concepção de democracia, a partir da visão Ocidental, a democracia liberal é fundada pelos princípios dos direitos humanos, livre mercado e livre escolha de representantes. Tais princípios podem ser aplicáveis nas democracias Ocidentais, mas não refletem outras formas de democracia em contextos sociais divergentes.

Primeiro ponto importante é identificar que o Ocidente, com seus valores baseados na racionalidade neoliberal, detém perfil imperialista. Almeja impor o discurso hegemônico à todas as sociedades, independentemente de considerar os discursos destas legítimos (Mouffe, 2013). Para Brown (2015) a racionalidade neoliberal solapa as fundações da democracia liberal. Contudo, é a própria racionalidade neoliberal que reconstruiu o termo democracia (Mouffe, 2005), utilizando a razão como modelo de concepção, baseando-se no consenso.

Como já foi elucidado, não existe consenso sem que a outra parte perca sua própria identidade. Deste modo, o que se busca é compreender o conflito pelo aspecto político. Para tal é fundamental entender o discurso político do outro como legítimo, hegemônico, precário e contingente (Mendonça, 2007; Mouffe, 2013). A partir deste aspecto surgem as articulações hegemônicas, com valores presentes no discurso do outro. Considera-se o dissenso como base para a compreensão, em um campo ‘pluriverso’ de hegemonias.

Enxergando o discurso do alheio como legítimo, considerando este como hegemônico e factível de realizar práticas hegemônicas, se torna possível ver como se constrói esse discurso através das articulações entre ‘o político’ e ‘a política’, naquela sociedade. Se utiliza para essa finalidade equivalentes homeomórficos dos valores presentes nas democracias Ocidentais (Mouffe, 2013), como forma de reconhecer a diversidade de princípios que regem a pluralidade de democracias. Como ponto nodal (Laclau; Mouffe, 2015) da democracia radical está a soberania popular (Mouffe, 1995) e suas diversas articulações com a religião,

com a etnicidade, com a cultura e com as línguas. Mantém-se dessa forma as divergências de cada sociedade com as sociedades ocidentais, observando essas como a origem dos conflitos. Inexiste a preocupação em tornar um discurso hegemônico superior ao outro.

Entretanto, reside a preocupação em enxergar o discurso hegemônico como ferramenta para assimilação ou aniquilação da identidade plural alheia, considerando como inimigos aqueles considerados por ‘eles’. Isso é extremamente utilizado por ‘potências ocidentais’, como forma de subjugar seus valores e princípios neoliberais a outras nações. Consideram ilegítimos do debate internacional nações que advogam valores divergentes, alijando essas de qualquer discussão, tratando-as como inimigas. Existem inúmeros exemplos, o mais usual é a China.

Os valores que norteiam a democracia chinesa não são os mesmos que alicerçam a democracia liberal ocidental. Se torna impossível identificar na China a democracia liberal, pois ela inexistente. Contudo, há outra forma democrática, pois o aspecto fundamental é a soberania popular. Resta, portanto, equivaler os princípios da democracia chinesa com os princípios da democracia liberal, observando suas articulações com o discurso hegemônico presente.

6 Conclusão

Nos últimos anos houve uma deterioração dos princípios da democracia liberal graças a expansão da racionalidade neoliberal. Tais princípios baseados nos direitos humanos, liberdade de mercado e liberdade na escolha de representantes foi convertido em uma espécie de produto a ser comercializado. Na geopolítica esse preceito foi seguido, considerando outras democracias como inimigas dos valores pregados pelo neoliberalismo. Isso advém do fato que no conceito mercadológico inexistem adversários, mas sim concorrentes, propagado pela racionalidade neoliberal.

Discursos políticos construídos no advento do neoliberalismo demonstram que a geopolítica ocidental está fundamentada na assimilação ou aniquilação de outras democracias, com base nos valores neoliberais de liberdade individual, livre mercado e direitos humanos. Não se observam que outras democracias detêm valores tão fortes quanto, pressupondo que estas não atingiram a modernidade. Diante do desafio, é preciso que a geopolítica crítica enxergue as outras democracias de maneira equivalente.

Para tanto, a democracia radical e plural proposta por Laclau e Mouffe (2015) surge como ferramenta analítica de como se comportam outras democracias a partir dos discursos

políticos. Atribuindo a equivalência dos valores atribuídos às democracias ocidentais, é possível identificar o imperialismo aplicável em países com formas sociais e democráticas divergentes do modelo neoliberal. Legitimando em igualdade as democracias em um mundo multipolarizado, se torna possível observar a influência direta do discurso hegemônico das democracias liberais ocidentais. Se torna também uma forma de compreender outros modelos de democracia e relacionar-se em debates conflitantes, aspectos que podem ser explorados em pesquisas futuras aplicadas.

Referências

- ALVES, A. R. C. O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, [s. l.], n. 80, p. 71–96, 2010.
- AVELINO, N. Governamentalidade e Arqueologia em Michel Foucault. *REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS*, [s. l.], v. 25, n. 74, p. 139–195, 2010.
- BARNES, T. J.; ABRAHAMSSON, C. Tangled complicities and moral struggles: The Haushofers, father and son, and the spaces of Nazi geopolitics. *Journal of Historical Geography*, [s. l.], v. 47, p. 64–73, 2015.
- BOUCHER, G. Ernesto Laclau (1953-2014) and Chantal Mouffe (1943-). In: *ROUTLEDGE HANDBOOK OF MARXISM AND POST-MARXISM*. New York: [s. n.], (Routledge Handbooks), p. 368–375, 2021.
- BROWN, W. American Nightmare: Neoliberalism, Neoconservatism, and De-Democratization. *Political Theory*, [s. l.], v. 34, n. 6, p. 690–714, 2006.
- BROWN, W. Neoliberalism and the End of Liberal Democracy. In: *NEOLIBERALISM*. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- BROWN, W. Undoing the demos: *Neoliberalism's stealth revolution*. First Editioned. New York: Zone Books, 2015.
- BURITY, J. A. Discurso, política e sujeito na teoria da hegemonia de Ernesto Laclau. In: *PÓS-ESTRUTURALISMO E TEORIA DO DISCURSO: EM TORNO DE ERNESTO LACLAU*. 1. ed. Porto Alegre: EdPUCRS, 2018.
- BUTLER, J. *Corpos que importam: Os limites discursivos do “sexo”*. São Paulo: Crodilo Edições, 2019.
- CAROTHERS, T.; FELDMAN, B. *Examining U.S. Relations With Authoritarian Countries*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2023. Working Paper.
- COSTA, E. G. D.; COELHO, G. B. Hegemonia, estratégia socialista e democracia radical. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [s. l.], v. 31, n. 92, p. 01, 2016.

- CRUZ, N. D. R. O Pensamento Olavista sobre a Nova Ordem Internacional. *Revista Tempo e Argumento*, [s. l.], v. 15, n. 39, p. e0201, 2023.
- DALBY, S. Critical Geopolitics: Discourse, Difference, and Dissent. *Environment and Planning D: Society and Space*, [s. l.], v. 9, n. 3, p. 261–283, 1991.
- DALBY, S. Writing critical geopolitics: Campbell, Ó Tuathail, Reynolds and dissident skepticism. *Political Geography*, [s. l.], v. 15, n. 67, p. 655–660, 1996.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DITTMER, J. Geopolitical assemblages and complexity. *Progress in Human Geography*, [s. l.], v. 38, n. 3, p. 385–401, 2014.
- DODDS, K.-J.; SIDAWAY, J. D. Locating Critical Geopolitics. *Environment and Planning D: Society and Space*, [s. l.], v. 12, n. 5, p. 515–524, 1994.
- FERREIRA, F. A. Para entender a Teoria do Discurso de Ernesto Laclau. *Revista Espaço Acadêmico*, [s. l.], v. XI, n. 127, p. 12–18, 2011.
- FOUCAULT, M. *Nascimento da biopolítica: Curso dado no Collège de France (1798-1979)*. 2. ed. São Paulo, SP: Martins Fontes - selo Martins, 2022.
- FRAGA, L. L.; HOFF, T. M. C. Nós versus Eles: A Construção do “Eu” e do “Outro” no Discurso Político Populista. *Compólitica*, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 5–30, 2022.
- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014.
- FRIEDMAN, M. *Livre para escolher*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2015.
- FRIEDMAN, T. L. *The world is flat: a brief history of the twenty-first century*. New York: Picador, 2007.
- FUKUYAMA, F. *The end of history and the last man*. 1. ed. New York: Free Press, 1992.
- HEINSFELD, A. *A trajetória do pensamento geopolítico: da geopolítica clássica às novas geopolíticas*. [S. l.]: Acervus, 2020.
- HUNTINGTON, S. P. *The clash of civilizations and the remaking of world order*. Simon&Schuster hardcover eded. New York: Simon & Schuster, 2011.
- KAPLAN, R. D. *The coming anarchy: Shattering the dreams of the post Cold War*. 1. eded. New York: Random House, 2000.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. *Power and interdependence*. 4. eded. Glenview: Pearson, 2012. (Longman Classics in Political Science).

KLIKAUER, T. *Managerialism: A critique of an ideology*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.

LACLAU, E. *Emancipação e Diferença*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2011.

LACLAU, E. *New Refleccons on The Revólution of OurTime*. London: Verso, 1990.

LACLAU, E. *On populist reason*. London ; New York: Verso, 2005.

LACLAU, E.; HOWARTH, D. R. *Ernesto Laclau: Post-marxism, populism and critique*. London: Routledge, 2015. (Routledge innovators in political theory).

LACLAU, E.; MOUFFE, C. *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical*. [S. l.]: Intermeios - Casa de Artes e Livros, 2015.

MENDONÇA, D. A teoria da hegemonia de Ernesto Laclau e a análise política brasileira. *Ciências Sociais Unisinos*, [s. l.], v. 43, n. 3, p. 249–258, 2007.

MIROWSKI, P.; PLEHWE, D. (org.). *The road from Mont Pèlerin: the making of the neoliberal thought collective*. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

MISES, L. V. *Ação humana*. [S. l.]: Imb, 2010.

MOUFFE, C. *Agonistics: Thinking the world politically*. [CA & US version]ed. London: Verso, 2013.

MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. *Revista de Sociologia e Política*, [s. l.], n. 25, p. 11–23, 2005. Disponível em: Acesso em: 22 fev. 2024.

MOUFFE, C. Post-Marxism: Democracy and identity. *Environment and Planning D: Society and Space*, [s. l.], v. 13, p. 259–265, 1995.

MOUFFE, C. Radical Democracy or Liberal Democracy?. In: TREND, D. (org.). *Radical Democracy: Identity, citizenship, and the state*. New York: Routledge, 1996.

MOUFFE, C. *The democratic paradox*. London: Verso, 2000.

MOUFFE, C.; MARTIN, J. *Chantal Mouffe: Hegemony, radical democracy, and the political*. London: Routledge, 2013. (Routledge innovators in political theory).

MÜLLER, M. Reconsidering the concept of discourse for the field of critical geopolitics: Towards discourse as language and practice. *Political Geography*, [s. l.], v. 27, n. 3, p. 322–338, 2008.

NASCIMENTO, K. L. D. A Democracia Radical e Plural: um projeto político para a esquerda. *Teoria e Pesquisa*, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 234–253, 2016.

NUNES, N. A. Uma genealogia do liberalismo contemporâneo: a crítica foucaultiana do ordoliberalismo alemão. *Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis*, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 322–343, 2013.

PAINTER, J.; JEFFREY, A. S. *Political geography: An introduction to space and power*. 2d eded. London: Sage, 2009.

PORTER, M. E. The Competitive Advantage of Nations. *Harvard Business Review*, [s. l.], 1990.

SAID, E. W. *Orientalismo: O Oriente Como Invenção Do Ocidente*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.

SCHUMPETER. *Capitalismo, Socialismo e Democracia - Schumpeter*. [S. l.]: Lebook Editora E Livraria, 2020.

SHARP, J. P. Publishing American identity: Popular geopolitics, myth and The Reader's Digest. *Political Geography*, [s. l.], v. 12, n. 6, p. 491–503, 1993.

SHEPHERD, S. Managerialism: An ideal type. *Studies in Higher Education*, [s. l.], v. 43, n. 9, p. 1668–1678, 2018.

TUATHAIL, G. Ó. *Critical geopolitics*. First editioned. Boca Raton: Routledge, 2000.

TUATHAIL, G. Ó. Putting Mackinder in his place. *Political Geography*, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 100–118, 1992.

TUATHAIL, G.; AGNEW, J. Geopolitics and discourse: Practical geopolitical reasoning in American foreign policy. *Political Geography*, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 190–204, 1992.

Recebido em 22 de julho de 2024.

Aceito para publicação em 12 de agosto de 2024.



AVANÇO DO CRIME ORGANIZADO NA AMAZÔNIA E EFEITOS PARA A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

ADVANCE OF ORGANIZED CRIME IN THE AMAZON AND EFFECTS ON NATIONAL DEFENSE

Pablo Ibañez

Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. Professor Adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e Coordenador do Centro de Altos Estudos no eixo Estado, Instituições e Políticas Públicas.

Emanuelly Kaustchr Garcia

Graduanda de Relações Internacionais na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Camilla Souza Bento Silva

Graduanda de Relações Internacionais na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e bolsista de iniciação científica (CNPq).

Matheus Bandeira Viana

Graduando em licenciatura em História e bolsista de extensão na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário IBMR.

Tiago da Silva Monteiro

Graduando de Relações Internacionais na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e bolsista de iniciação científica (CNPq).

RESUMO: Este artigo discute o lugar da Amazônia no cenário do narcotráfico pulsante do Norte da América do Sul. Trata de temática relevante, presente no Livro Branco de Defesa Nacional, seja pelo entendimento da Amazônia como preocupação fronteiriça e de recurso, seja pelo fato de o narcotráfico abarcar questões fronteiriças e de defesa da sociedade. A Amazônia passou a ter muita visibilidade nos temas geopolíticos mundiais, sobretudo em relação à sustentabilidade, porém nas últimas décadas tem chamado atenção por estar fortemente inserida nesse contexto. Apesar de sempre ter integrado o circuito logístico da distribuição de drogas, a novidade que vem se desenvolvendo e oferece enormes desafios à Defesa Nacional é a expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital - PCC - na região. O objetivo central desse estudo é analisar a expansão do crime organizado e os desafios que lançam para a defesa nacional. Foi adotada pesquisa qualitativa com revisão de literatura baseada em documentos oficiais, artigos e notícias relevantes. Parece estar claro que a integração entre as forças policiais e o exército é central, mas também o desenvolvimento de dispositivos de inteligência que permitam ações mais efetivas e com menores custos. Atualmente são duas as iniciativas do governo federal que podem auxiliar: o Novo PAC e a Nova Política Industrial. Neste sentido, serão analisadas essas estratégias e serão feitas considerações para as melhorias que possam ser mais efetivas na mitigação dos impactos extremamente nocivos da atuação dessa organização na região.

Palavras-chave: Defesa nacional. Amazônia. PCC. Crime organizado. Narcotráfico.

ABSTRACT: This article discusses the place of the Amazon in the scene of pulsating drug trafficking in the North of South America. It deals with a relevant theme, present in the White Paper on National Defense, whether due to the understanding of the Amazon as a border and resource concern, or due to the fact that drug trafficking encompass border issues and the defense of society. The Amazon has gained a lot of visibility in global geopolitical issues, especially in relation to sustainability, but in recent decades it has attracted attention for being strongly inserted in this context. Despite having always been part of the logistical circuit of drug distribution, the new development that has been developing and offering enormous challenges to National Defense is the expansion and consolidation of the First Capital Command - PCC - in the region. The central objective of this study is to analyze the expansion of organized crime and the challenges it poses to national defense. Qualitative research was adopted with a literature review based on official documents, articles and relevant news. It seems clear that integration between police forces and the army is central, but also the development of intelligence devices that allow for more effective actions at lower costs. There are currently two federal government initiatives that can help: the New PAC and the New Industrial Policy. In this sense, these strategies will be analyzed and considerations will be made for improvements that may be more effective in mitigating the extremely harmful impacts of this organization's operations in the region.

Keywords: National defense. Amazon. PCC. Organized crime. Drug trafficking.

1 Introdução

No presente artigo iremos explorar o avanço do crime organizado na região da Amazônia e os efeitos para a política de defesa nacional. A primeira parte do trabalho tem como objetivo explorar as características que permitiram que a Amazônia se tornasse um entreposto no tráfico de entorpecentes, tanto no âmbito nacional quanto internacional. Nesse sentido, serão destacados fatores como disputas territoriais e questões fronteiriças, uma vez que o território da Amazônia abrange nove países. No que se refere às disputas territoriais, iremos abordar como organizações criminosas como o Primeiro Comando da Capital (PCC) se aproveitam da presença fraca do Estado na região para fortalecer e expandir seus domínios, uma vez que o garimpo ilegal já havia evidenciado a carência de fiscalização naquela área. Após analisar esses fatores, serão exploradas as ações do governo e a política de defesa nacional no que se refere ao narcotráfico na região Amazônica. A partir desse ponto, serão analisadas as formas como o governo tem visto a Amazônia e como essa visão influencia na criação de políticas que visam proteger a floresta.

Ainda, nosso trabalho pretende destacar como a visão sobre a Amazônia no âmbito da defesa foi sendo gradativamente modificada ao longo de diferentes governos. Se antes Estados estrangeiros - ou seja, atores estatais - ocupavam quase totalmente as agendas de defesa e segurança no que se refere à Amazônia, atualmente a floresta se vê ameaçada por atores não estatais, como garimpeiros, madeireiros e organizações criminosas ligadas ao narcotráfico. Por fim, serão analisadas as características da presença do crime organizado na Amazônia e na América Latina. As mudanças que ocorreram na estrutura interna de organizações criminosas como o PCC e como essas mudanças contribuíram para a expansão do narcotráfico são centrais para a análise. Além disso, é importante destacar como as chamadas “ilhas de paz” (Equador, Chile, Costa Rica e o Uruguai) passaram a integrar a rota do tráfico, demonstrando como o narcotráfico vem se colocando acima das limitações das nações.

Essa pesquisa de abordagem qualitativa, adotou como principal estratégia a revisão de literatura que incluiu relatórios de organizações não governamentais, artigos, análise de políticas públicas e dados apresentados em notícias relevantes que permitiram explorar a situação da Amazônia, relacionando a trajetória da principal facção criminosa do Brasil - o Primeiro Comando da Capital (PCC) ao contexto de ampliação de violência na região.

A relevância da pesquisa é demonstrada pela recuperação de elementos relacionados a importância do papel da Amazônia para o clima global, para a preservação da biodiversidade do planeta e do modo de vida da comunidade local, assim como sua importância geopolítica, em especial para o combate de atos criminosos que vem ganhando contornos transnacionais.

A utilização da floresta como espaço logístico para produção e distribuição para o tráfico internacional de drogas será tratada na próxima sessão e buscará demonstrar como a fragilidade da segurança das fronteiras colabora para essa prática, ameaça a vida das populações locais e compromete a defesa nacional dos países envolvidos.

2 Dimensões da Amazônia, relevância geopolítica e narcotráfico

A Amazônia ocupa uma importante posição geopolítica mundial, sendo sempre destacada pelo aspecto da sustentabilidade e pela manutenção do equilíbrio ambiental. Trata-se de um local marcado e visado como de grande interesse e motivo de disputas territorialistas. A partir desse ponto, entende-se que isso ocorre pela região ser uma das mais cruciais globalmente e com uma riqueza inigualável. A floresta tem pontos visivelmente marcantes que a fazem única em relação a qualquer outra. A começar pelo fato de estar distribuída entre nove países, sendo Brasil, Venezuela, Colômbia, Peru, Guiana Francesa, Equador, Bolívia, Guiana e Suriname, seus respectivos integrantes. Além disso, é a maior floresta tropical existente no planeta, com um clima equatorial, caracterizado por temperaturas elevadas e um grande índice pluviométrico, com uma área de cerca de 6,7 milhões de quilômetros quadrados. Localizada na América do Sul, principalmente em território brasileiro, totaliza 62% de sua ocupação no noroeste do país, que chega a 4,11 milhões de quilômetros quadrados, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em seguida tem seu território em aproximadamente 13% dentro do Peru e com partes menores nos demais países envolvidos.

A floresta fornece um papel vital para a regulação do clima mundial, capturando em grande escala quantidades de carbono e realizando a produção de oxigênio. A sua área é atravessada por milhares de rios, que juntos chegam a cobrir 3,8 milhões de quilômetros quadrados e passam por sete estados dentro do território brasileiro, mostrando dessa forma sua importância também para a população do país. Possui a maior bacia hidrográfica do planeta, que é o grande rio Amazonas com cerca de 6.400 quilômetros de fluxo de água, conecta populações e oferece recursos naturais a elas.

A sua biodiversidade é marcada por uma vegetação extremamente densa, com enormes variedades que são encontradas justamente por conta da umidade trazida pelos índices de pluviosidade. As plantas que vivem nesse território, em grande parte não vivem de nutrientes do solo, pois são de baixa fertilidade, a maioria faz uma reciclagem dos nutrientes, já que vivem apenas sob o solo. Sobre seus animais, são igualmente marcantes, com espécies como o boto-cor-de-rosa, tamanduá, entre outros. O território é importante em um nível que existem integrantes da sua fauna e da flora que são únicos, ou seja, existentes apenas nessa parte do planeta, além de reuniões importantes em níveis globais discutirem sobre o local, como as Conferências das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, conhecidas como COP (COUTO, 2020).

A região é moradia para diversos animais, que segundo o Instituto Sociedade, População e Natureza chegam ao menos a 1.300 aves, 311 mamíferos, 273 répteis, 232 anfíbios e 1800 peixes continentais. Segundo o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) abriga 10% das espécies de primatas do mundo. Essa riqueza é adjunta com os variados tipos de plantas, com ervas, arbustos, trepadeiras, lianas e árvores.

Essas riquezas tanto em questão de animais quanto de plantas incluem espécies fundamentais para a ciência e a medicina, além daquelas que sequer foram descobertas ainda. Dessa forma, fica evidente a importância da Amazônia para preservação da fauna e da flora e para o combate ao aquecimento global. Além disso, não se pode esquecer a riqueza cultural existente na região que abriga aproximadamente 170 povos indígenas em um espaço de 110 milhões de hectares, que segundo dados do IBGE chega a aproximadamente 440 mil indígenas vivendo na Amazônia.

Entretanto, a floresta não é vista apenas com foco na sua diversidade, que além de cuidar e manter a saúde do planeta, é bem lucrativa, contando com seus óleos, minérios, resinas, ervas, frutos e borrachas, mostrando que existem pontos geoestratégicos, por interligar diferentes países e políticos visados nessa área. Logo, é um território disputado por grupos econômicos e pela sociedade civil que acabam entrando em conflito, como madeireiros ilegais, posseiros, pequenos agricultores e povos da floresta. Os principais causadores da violência na região são agentes privados, como agromilícias, fazendeiros e grupos de pistoleiros que agem sob encomenda. A falta de vigilância e de segurança pública afeta a região em todos os sentidos e deixa a população em uma situação de vulnerabilidade. Além disso, faz com que o país passe uma imagem fragilizada aos que têm interesses de se aproveitar das terras e recursos que existem no local (COUTO, 2020).

Segundo Couto (2020), um dos focos com mais importância quando se pensa no território amazônico é o comércio internacional de drogas, principalmente pela sua localização, já que os países fronteiriços citados acima possuem histórico como os maiores produtores mundiais, com ênfase na Colômbia que produz 61% da cocaína global, o Peru que produz 26% e a Bolívia que produz 13%. Relacionando isso ao Brasil, é estimado que o mercado do país seja de 100 toneladas de cocaína por ano.

O Brasil é citado pela Organização das Nações Unidas (ONU), como tendo um combate deficitário em relação aos grupos criminosos em consolidação dentro de terras internacionais, atribuindo como fracassada a política de segurança regional nas fronteiras brasileiras com esses outros países que possuem territórios amazônicos. Essa deficiência facilita o fluxo de pessoas, capitais, bens e mercadorias, além de beneficiar crimes como a biopirataria, trabalho forçado, lavagem de dinheiro e principalmente o narcotráfico, além da organização também afirmar que há crescente uso de meios de transportes, com foco em aeronaves e submarinos, que suportam toneladas da droga, para levar internamente a cocaína. Essa ausência do Estado brasileiro faz com que a Amazônia seja um ambiente propício para a criminalidade, o que causa danos até mesmo para a economia do país.

A Amazônia é uma área de origem da cocaína que é distribuída na Europa, África e para o sul do Brasil, sendo este um problema inserido na Amazônia internacional. As relações são mantidas entre organizações criminosas e são fluxos necessários para sustentar a flexibilização do tráfico da coca. É importante citar também que esse mercado vem crescendo, em 2022, conforme o novo relatório da Organização das Nações Unidas, teve o aumento de mercado em 35%, onde uma das razões inclui inovações tanto no cultivo quanto na produção da cocaína. Com tudo isso, a ONU alerta para necessária atenção quanto à expansão do Primeiro Comando da Capital (PCC), citada como a organização líder dentro do mercado do tráfico internacional a partir da região (COUTO, 2020).

Segundo a United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), no ano de 2014, o Brasil viveu um aumento de consumo de cocaína que favorece a localização geográfica e aumenta a participação da população com as organizações criminosas existentes, como o Comando Vermelho (CV) ou a organização já citada, Primeiro Comando da Capital (PCC). Essas organizações funcionam como empresas multinacionais do tráfico de drogas com estruturas consolidadas. Entre 2014 e 2021 a produção de cocaína saltou de mil toneladas, para mais de duas mil toneladas e atualmente seus avanços estão mais acelerados. Esse número, pós-pandemia, são como recordes históricos de produção, uma demanda nunca vista

antes. A maior preocupação a partir dessas informações, são sobre a segurança e a saúde pública do mundo afora (COUTO, 2020).

Nesta primeira parte do texto, procurou-se enfatizar que a Amazônia como um todo é uma fonte primária de cocaína que fortalece uma série de países em três continentes diferentes, sendo eles América do Sul, Europa e África, principalmente. Trata-se de um grande corredor de cocaína que passa pelo Brasil, Suriname, Guiana e outros países andinos, que formam linhas vermelhas ao longo dos países que possuem uma política de defesa nacional com falhas, e acabam beneficiando o tráfico. Ou seja, a facilitação ocorre pela fragilidade da segurança em junção com a situação de pobreza da população que vive nessas regiões e que visivelmente não possui meios para se defender, é uma ameaça aos governos envolvidos e controlado pelos principais interesses do circuito de distribuição espacial.

3 A Defesa Nacional e ações do governo

O Estado brasileiro caracteriza a Amazônia como uma de suas grandes preocupações acerca de sua soberania territorial e dos recursos naturais, visto a sua magnitude enquanto floresta, volumosa enquanto *locus* de biodiversidade e ativos dos mais diversos, como madeira, ouro e fontes de farmacológicos. Isso é perceptível quando se observa as diversas páginas no Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2020) destinadas à Amazônia, seja nas iniciativas voltadas à defesa territorial, monitoramento, combate às transgressões ambientais e territoriais - aqui entra o narcotráfico mais fortemente - ou iniciativas de conservação ambiental.

Contudo, é importante salientar o valor estratégico que a floresta possui para diversos atores não estatais, tais como: interesses diretos na sua exploração, conservação e preservação ou na combinação destes dois interesses. Bertha K. Becker (2014) resume esses grupos em Vetor Tecnoindustrial (VTI) e o Vetor Tecnoecológico (VTE). O primeiro abarca uma série de atores do poder privado voltados para exploração pela integração, interessante para as forças armadas, que visa o uso da floresta para obtenção de recursos, criando espaços de desenvolvimento tecnológico e científico em geral com destaque para indústria farmacêutica. Já o segundo envolve os interesses de setores da sociedade civil que lutam pela preservação do ambiente natural ali existente, entendendo o mesmo como um estoque de vida e reserva de valor.

A função do governo brasileiro nos últimos tempos é funcionar a partir do terceiro interesse citado, quanto a “unir e balancear os interesses exploratórios/integratórios com a preservação da biodiversidade Amazônica”. As linhas que se seguem serão direcionadas a uma análise acerca do como o governo vê a Amazônia, cria objetivos para ela e combate o que entende como riscos para a maior floresta tropical do mundo.

A Amazônia já vem sendo uma preocupação para o Estado Brasileiro desde a Proclamação da República, sobretudo, no que diz respeito ao problema da integração e união interna da nação e às disputas fronteiriças, aparentemente, resolvidas pelo Barão de Rio Branco, mas que se desdobraram por todo o século XX enquanto tema militarizado, o que explica o protagonismo militar quando se fala em ações de Estado na região.

O período do regime militar de 1964 a 1985 foi um ponto de inflexão interessante devido aos esforços da ditadura em investir na região, seja na criação da inacabada TransAmazônica, seja pelo período do surto minerador em Serra Pelada. A militarização da Amazônia foi fruto do *zeitgeist* (espírito do tempo) que imperava: A Guerra Fria. O impulsionamento de ações beligerantes contra possíveis insurreições de cunho socialista e a desconfiança dos demais regimes vizinhos ditou o que o governo fazia com relação à maior fronteira do Brasil.

Com o fim da polarização no início dos anos de 1990, o Brasil se viu na nova ordem internacional. Diversos pólos de poder (incluindo os não estatais) surgindo e novas questões além das beligerantes mostrando sua força, com pautas como as do meio ambiente, sociedade, tecnologia e o próprio crime organizado internacional.

Em seu trabalho junto ao Grupo de Estudos em Segurança Internacional na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Gabriella Sommer Vaz e co-autores desenvolveram um interessante estudo chamado “O Brasil frente às Novas Ameaças: medidas de combate ao narcotráfico na fronteira Amazônica” (VAZ et al, 2016) em que já era citado o papel das FARC na região de fronteira para instigar o governo brasileiro a estruturar uma Política Nacional de Defesa (1996; 2005) que se direcionasse não somente para o papel tradicional da defesa de se planejar contra as ações de atores estatais, mas também para atores não estatais com poder de relativizar as fronteiras do crime organizado, espalhando sua rede por duas ou mais entidades estatais.

A partir de então, adentrando o novo milênio, um novo alinhamento ideológico do governo brasileiro alterou a visão do Estado brasileiro com relação à Amazônia dando maior ênfase aos interesses de atores internacionais, ao patrimônio nacional que representa esse

bioma brasileiro, dando um enfoque não exclusivamente para as nações, mas incluindo outros atores, como empresas transnacionais, ONGs, diversas associações civis e o próprio crime organizado (nacional e internacional). Isso redimensionou as ações do governo com relação a essa parte do país.

Nesse contexto, cronologicamente, a Lei 9.614 de 2018, ou lei ‘Tiro de Destruição’ e o Plano Colômbia, no bojo da Política Nacional de defesa de 1996 se configuram como pioneiros no sentido de fiscalização e dissuasão dos elementos narcotraficantes, impulsionados principalmente pelas FARC’s como destacado por Vaz et al. (2016), a fim de proteger a região, historicamente deficiente de presença estatal, contra esses contraventores. Naquele momento a preocupação era atender a pressão militar por mais autonomia e recursos para combater essa nova questão que vinha afetando exponencialmente a região, até chegar nos dias de hoje, conforme tratado mais adiante.

Posteriormente a este cenário, viriam as questões ambientais e foi aderida a temática. Nos últimos 20 anos viu-se que os crimes ambientais como mineração ilegal, desmatamento e grilagem foram se interconectando com os traficantes de drogas, fazendo uso da mata virgem, pouco povoada e por consequência pouco vista pelo Estado para complexificar a rede de crime na região. Nesse sentido as políticas públicas e os planejamentos foram vislumbrando essas conexões, mesmo que ainda sem tração o suficiente para gerar resultados concretos no combate ao narcotráfico na floresta Amazônica.

A Política de Defesa Nacional (PDN) (Brasil, 2005) foi uma atualização da PDN de 1996, mais alinhada às visões do governo que assumiu em 2002 e que previa uma cena de combate ao crime organizado alinhado com a agenda ambiental de prevenção aos crimes contra este. Nesse ensejo a Operação Ágata se destacou no período, levando em sua primeira edição um efetivo nunca visto em operações militares (50 mil homens) que visavam monitorar toda a faixa de fronteira da nação. A operação, contudo, não logrou grandes apreensões de drogas ao longo de suas edições, que ocorrem desde 2011, muito devido a suas execuções serem previamente agendadas e divulgadas (VAZ ET AL, 2016).

É válido destacar que essas operações militares ainda se orientam pelo princípio da resolução pacífica de controvérsia entre os Estados que é gestado na região da fronteira norte desde os tempos do Barão do Rio Branco. A atitude brasileira tem sido voltada, nessa parte do país, em investir na multiplicação de acordos entre os vizinhos da América do Sul a fim de cooperar na defesa da Amazônia, no movimento do Pan Amazonismo.

A demanda da digitalização trouxe oportunidades interessantes para a defesa nacional. Nesse bojo, o Presidente da República lançou em 2008 a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) que elencou mais de oitocentos projetos voltados para inovação na defesa, destacando-se aqui o Sistema de Monitoramento de Fronteiras (SisFron) que vem desde a década passada auxiliando os contingentes militares a aprimorarem a defesa na faixa de fronteira, o que inclui principalmente a área Amazônica.

Os esforços do governo de estruturar a defesa chegou em outro patamar a partir do lançamento do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), uma publicação bem completa com relação a dados relacionados à atuação das forças armadas e de disponibilização de informação acerca do território. O LBDN preencheu uma lacuna com relação ao acesso ao conhecimento acerca de regiões com menor presença estatal tal como é o norte brasileiro, além de reforçar os objetivos nacionais na questão da defesa da Amazônia verde e da azul (faixa marítima do Brasil).

Porém, por mais que haja efetivo esforço conceitual e político em planejar a defesa da região, como ditam a teoria de segurança de Barry Buzan¹, há uma clara defasagem Estatal na atuação de defesa da região, faltando espaço para colaboração com autoridades locais (Estatais e Indígenas) e integração em suas ações de fiscalização e punição dos infratores ambientais e narcotraficantes como relata a jornalista da Agência Pública em sua reportagem acerca do narcotráfico na floresta para o podcast *Amazônia sem lei* (AGÊNCIA PÚBLICA, 2022).

Em uma perspectiva multilateral, o Brasil fez diversos esforços junto aos seus vizinhos ao longo dos anos. Com a Colômbia, principal ponto de partida dos narcotraficantes como mencionado acima, houve larga colaboração militar como as operações COLBRA IV, segundo VAZ et al, (2016). Em 2015, de acordo com a Força Aérea Brasileira (FAB), foram desenvolvidos exercícios militares em conjunto com a Colômbia, como é o caso da Operação COLBRA IV, a qual buscou treinar a proteção do espaço aéreo mútuo (região da fronteira), simulando voos irregulares, treinando assim formas de detecção, interceptação e procedimentos de ação de defesa área.

Além disso, a atuação protagonista do Brasil junto aos países sul-americanos foi muito desenvolvida na iniciativa UNASUL (União dos países Sul-Americanos) que, dentre os vários objetivos integracionistas, a defesa mútua era item principal a partir das recomendações do

¹ Barry Buzan é um especialista na área de segurança internacional. Sua contribuição foi o desenvolvimento do conceito de "segurança social" em 1990 e que determina a capacidade de uma sociedade manter seu caráter essencial mesmo em condições de ameaças ou mudanças.

Conselho de Defesa e Sobre o Problema Mundial das Drogas que reforçou o quão transfronteiriça é a problemática do narcotráfico no continente.

É válido destacar também que a afabilidade dos países sul-americanos é muita das vezes dependente das orientações ideológicas de seus dirigentes, mudando em certas ocasiões devido a guinadas na presidência desses países a regimes de direita, menos propensos ao regionalismo sul-americano (ONUQUI e DE OLIVEIRA 2006). Sendo assim, as iniciativas regionais de combate ao narcotráfico foram se esvaziando nos últimos dez anos, diante da chamada ‘onda rosa’ que foi o enfraquecimento da esquerda desde 2016 com a queda do governo petista no Brasil, a eleição do Governo Macri na Argentina e outros exemplos.

Nesse sentido, os anos que, para efeitos desse estudo, localizaremos entre 2016 e 2022, registram o esfacelamento das iniciativas interligadas de combate. Pensando na estratégia do principal ator, o Brasil notadamente viu o esvaziamento de investimento de órgãos fiscalizadores importantes como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que, diga-se de passagem, performaram junto às forças de segurança e defesa um importante trabalho no combate ao narco desmatamento (UNODC, 2023). O que se observa nesse período é o retrocesso da atuação estatal na região e a intensificação e complexificação do crime organizado na zona de fronteira Amazônica.

O relatório da UNODC foi especialmente direcionado a essa temática visando explicar como essa dinâmica se deu nos últimos anos. Os dados consolidados demonstram que a atividade de produção de narcóticos na floresta em si não gera desmatamento direto, sendo até mesmo ponto de maior preservação, visto que a densidade florestal ajuda a camuflar as operações dos traficantes (UNODC, 2023). Contudo, ficou claro para os pesquisadores que ao longo dos últimos anos os lucros advindos da lavagem de dinheiro do tráfico fomentaram a grilagem de terra na Amazônia, bem como mineração ilegal e outros prejuízos para o meio ambiente e a sociedade local.

Dessa forma, a eleição para um terceiro mandato de Lula em 2022 e sua posse em 2023 trouxeram uma nova gama de possibilidades que podem iniciar uma reconstrução da estrutura colaborativa entre os vizinhos sul-americanos e a estrutura interna de fiscalização e investimento em sustentabilidade, como demonstram as iniciativas do Nova Política Industrial (NPI) e do Novo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Tanto a NPI, quanto o PAC desenvolvem em seu planejamento eixos de sustentabilidade. A NPI dispõe de seis missões, incluindo a bioeconomia, a descarbonização e transição e segurança energética e a defesa (BRASIL, 2024). A primeira pode auxiliar em

investimentos em energias renováveis que podem servir como exemplo em questão de manejo sustentável dentro da própria região da Amazônia e a segunda na efetiva inovação e ampliação na defesa da floresta e no combate ao narcotráfico.

O PAC nesse sentido é muito semelhante, tratando de investimentos em infraestrutura e transição energética. Contudo, não detalha as propostas voltadas para isso na região Amazônica, um local que historicamente tem conflitos com a pauta ambiental e que poderia ser mais destacado na política, demonstrando o interesse por um dos recursos mais relevantes no país.

Em contrapartida há uma iniciativa do governo voltado para monitoramento aprimorado da fronteira Amazônica e da floresta como um todo que designa um esforço focalizado nessa problemática. A cooperação China e Brasil com satélites, que tem mais de trinta anos, disponibiliza o CBERS, que em inglês significa Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres, lançado em 2003 (OLIVEIRA, 2004).

Em acordo realizado na viagem de Lula à China em 2023, os dois países irão contribuir com 245 milhões de reais no lançamento da sexta versão do satélite. Hoje dois equipamentos operam monitorando o território com a limitação de câmeras, assim a nova empreitada sino-brasileira visa inserir em vez de câmeras um radar que eliminará vulnerabilidades como nuvens que impactam a visão dos locais monitorados.

Dessa forma, pode-se perceber uma atuação ainda lenta do governo atual com relação ao problema Amazônico. Casos especiais como a designação de missões militares na região para combater o garimpo ilegal e as iniciativas citadas ainda carecem de execução e evidências de resultados reais. Os principais obstáculos identificados estão na reestruturação de órgãos como IBAMA, ICMBio e a efetiva punição dos financiadores do narcotráfico e das demais causas de degradação da floresta.

4 Caracterização da presença do crime organizado na Amazônia e o narcotráfico na América Latina

A América Latina, apesar de ser uma região conhecida pela ausência de guerra entre os países membros, não é totalmente pacífica considerando a forte presença do crime organizado. Sendo o crime organizado e a Amazônia o foco de nossa pesquisa, concentramos a análise na maior facção do Brasil, o Primeiro Comando da Capital (PCC), explorando seu desenvolvimento, mudanças, e considerando também o descontrole no território que resulta no domínio do crime na floresta.

O PCC é atualmente a maior e mais forte facção do Brasil constituindo-se em uma organização criminosa com atuação internacional, hegemônica no estado mais desenvolvido do Brasil, São Paulo. Segundo o texto de Marília Furukawa (2021), “Primeiro Comando da Capital (PCC): uma análise sobre a estrutura e o discurso da organização”, nota-se que o PCC surgiu em 1993, um ano após o Massacre de Carandiru. A facção surgiu em tom de revolta ao mobilizar presidiários em torno de um discurso contra desigualdades sociais², que inclusive é uma das causas do aumento da criminalidade. A autora destaca como essa influência do massacre resultou na intensificação desse discurso e de um modo mais violento de agir (FURUKAWA, 2021). O PCC é, em primeiro lugar, uma prova clara de que a desigualdade social é um dos vetores da criminalidade, uma vez que indivíduos vivem com baixíssima qualidade, sem expectativa no futuro e abandonados pelo Estado. Esses indivíduos acabam sendo cooptados pelo crime, a partir de um discurso contrário a um sistema que produz as desigualdades que sentem na prática. Essa formação de grupos se tornou sólida e baseada em um conjunto de valores defendidos e que justificam a adoção de violência ainda maior em sua atuação de acordo com a forma com que as instituições respondem a eles.

Se tratando dessa formação de valores, é interessante notar que o PCC não realiza de fato nenhuma inovação nas regras do crime enquanto se expande. Segundo Furukawa, a facção na realidade exerce o trabalho de organizar e institucionalizar essas regras, expandindo-se pelas periferias de São Paulo ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000. A autora ressalta que ao longo do tempo, o PCC passa por uma desvinculação dos princípios que diziam defender, em especial, quanto a distinção de poder formal para tomar decisões e distribuir as responsabilidades, fazendo surgir um sistema de hierarquia em benefício de poucos.

Furukawa expõe que esse processo, em que a identidade da facção passou por reformulações, ocorreu devido a uma ruptura entre as lideranças, em que de um lado ficou o Geleirão que se inspirava em Pablo Escobar, ex-chefe do cartel de Medellín, e defendia a imposição do terror e da brutalidade para impor medo e exercer o domínio e do outro lado o Marcola que defendia um comportamento mais discreto, cuidadoso e estratégico para que a facção conseguisse maior sobrevivência. Marcola foi o grande vencedor da disputa por poder,

² A desigualdade social é um termo sociológico e econômico que se refere à diferença entre as classes sociais. Foi profundamente debatida por Karl Marx, Max Weber e outros pensadores. Para efeito desse estudo, a expressão ‘desigualdade social’ está relacionada aos aspectos socioeconômicos e significa que membros de uma mesma sociedade possuem quantias diferentes de riqueza, prestígio ou poder. O oposto disto seria uma sociedade igualitária em que os membros dessa sociedade teriam as mesmas oportunidades, vivem livres de qualquer discriminação e não há uma posição de poder em relação umas as outras.

contudo, ele próprio não se apresentava como líder por não acreditar na ideia de uma hierarquia no PCC.

Marcola conquistou o fortalecimento de sua imagem por rejeitar a ideia de liderança, contudo Furukawa (2021) aponta que sem um líder, o PCC passou a funcionar com estruturas agindo como departamentos. Nesse ambiente, sem uma chefia geral, uma disputa de poder resulta no assassinato de Misael. Esse personagem representava o aspecto mais político e era voltado para o discurso de defesa dos direitos e de justiça social. Depois, o contato com outros criminosos, facilitado pela falha que foi a transferência de membros do PCC para outros estados e que visava enfraquecer a organização, auxiliou na aproximação com presos de outras facções, permitindo aumentar sua popularidade, expandir sua ideologia e seu aspecto empresarial.

A consolidação do PCC, portanto, foi acompanhada de um forte rompimento com os princípios presentes no discurso defendido para sua criação, adotando-se um caráter próximo da estrutura de um negócio, que é algo que vai em direção oposta aos valores que a facção dizia combater, como é o caso da existência de “diretor executivo”, que toma as decisões centrais e obtém maior parte do lucro dos negócios, enquanto “seus funcionários” seguem as ordens e recebem uma parcela minúscula do ganho total da facção. Além do rompimento com a ideia de uma facção livre de hierarquias e que lutaria contra a opressão do sistema, a demanda por paz também perdeu seu sentido quando a própria organização criminosa passa a executar atos extremamente violentos resultantes de interferências em sua rede, a exemplo do ‘salve de 2006’ que, segundo Acayaba, como reação à transferência de presidiários, com ataques da facção que resultaram, junto com a reação da polícia, em cerca de 200 a 600 mortos (ACAYABA, et. al., 2016).

A atuação do PCC e a mudança que o fez se tornar um negócio levanta a reflexão sobre as características do crime organizado dentro da América Latina. Em primeira análise, é interessante buscar seu funcionamento em suas características. As maiores mudanças pelas quais estão passando são inseridas na forma que atuam dentro dessas regiões, nos tipos de negócios que as facções lidam, a composição dos grupos que está em constante troca, a atuação intensa e ao mesmo tempo anônima de muitos líderes, sendo esse anonimato a melhor forma que possuem de se protegerem (até por isso muitos buscam uma atuação cautelosa e discreta, a exemplo do Marcola), e a amplitude dos territórios que eles conseguem atingir e utilizar para o comércio.

Um dos pontos mais marcantes do narcotráfico dentro da América Latina é a formação por diversos grupos que possuem alianças que atravessam vários países, um exemplo disso seria o Comando Vermelho Rogério Lemgruber (CV), fundado em Angra dos Reis, na década de 1970, no estado do Rio de Janeiro, tempo depois com ramificações em outros estados, além de ser uma organização que também atua em outros locais como a Bolívia, Peru, Venezuela, Paraguai e Colômbia. Com base no relatório da Organização das Nações Unidas, esses grupos criminosos não estão buscando assumir controle territorial, na verdade o intuito deles seria conectar as linhas de abastecimento.

Atualmente, os avanços das organizações criminosas na região Amazônica “estão presentes em todas as estratégias que os atores desencadeiam para dominar as superfícies e os pontos por meio da gestão e do controle das distâncias” (RAFFESTIN, 1993, p. 200). O destino da maior parte da droga é a Europa, onde tem ocorrido um aumento significativo do consumo, principalmente em países como Espanha, Inglaterra e Bélgica, além do fato dos lucros no continente serem maiores do que nos demais.

O aumento desses avanços é em uma escala tão grande que as chamadas “ilhas de paz” estão basicamente escassas, exemplo disso são países como Equador, Chile, Costa Rica e o Uruguai, que deixaram de ser locais para o trânsito das drogas e se tornaram centros de distribuição e/ou de armazenamento. Isso, logicamente, aumentou também o nível de insegurança dentro desses Estados. Nota-se, portanto, que o narcotráfico ao longo do tempo, em um contexto que visa a sua expansão, está sendo colocado acima das limitações das nações, fazendo uma integração de mercados dentro da economia do crime, de modo que a prática do narcotráfico seja uma atividade altamente lucrativa.

É importante ressaltar que a droga mais produzida dentro desses países é a cocaína, produzida em uma escala que abastece basicamente todo o planeta. Depois de totalmente produzida, para facilitar o processo da distribuição, são efetuadas diferentes rotas para o produto. Como a floresta Amazônica não possui todas as suas fronteiras vigiadas e seguras, é a forma mais prática e sem impedimentos de movimentação até chegar nos aeroportos clandestinos e suas pistas de pouso.

Esse fluxo está sendo cada vez mais aprimorado, buscando-se locais onde há o menor policiamento possível e os estados mais fragilizados, podendo ser citada a mudança da rota para o Caribe, saindo da costa colombiana, onde estão reforçando a segurança. Outras rotas utilizadas com constância são as vias fluviais entre o Brasil, Argentina e o Paraguai que é responsável por intermediar a cocaína que chega da Bolívia, além de ser o maior produtor de

maconha dos países sul-americanos. No fim disso, chegam nas mãos dos traficantes de cada região que realizam as distribuições em suas próprias áreas. Uma parte da renda obtida volta para a continuidade do tráfico, rendendo mais, enquanto outra parte beneficia atividades também ilegais como a prostituição, tráfico de armas e a corrupção.

Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), em 2023, a América Latina representa 29% das mortes violentas intencionais do planeta, mesmo possuindo apenas 8% da população global. Esse volume de mortes trágicas está ligado às gangues e às facções que vivem de atividades ilegais. Vale ressaltar a presença do garimpo ilegal, que, segundo Pedro Luiz Côrtes, titular da Escola de Comunicações e Artes e do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, estabelecem milícias fortemente armadas para controlar o território em que atuam, exercendo domínio armado no local, promovendo o desmatamento, poluindo os rios com o uso excessivo de mercúrio, impedindo a chegada de medicamentos e de equipes médicas.

Para além do mencionado por Pedro Luiz, o impacto ambiental e humanitário causado por esses grupos ressoa no cenário internacional, desgastando também a imagem brasileira principalmente quando se considera a sua política externa como possibilidade de transformar o país em potência ambiental. A presença dessas milícias, e isso se torna claro com o caso da morte de Bruno Pereira e Dom Phillips³, reforça a falta de controle territorial, e prova a intensidade com que o crime a explora.

Tendo feito a exposição sobre a maior facção do Brasil, o PCC, destacando a forma com que a desigualdade foi utilizada como justificativa para sua criação após o massacre do Carandiru, e por fim a forma com que o crime organizado na América Latina explora o baixo controle de fronteiras, nota-se a importância de um direcionamento dos esforços no controle fronteiriço, que é uma das missões mais difíceis se tratando de um território vasto e de difícil exploração como a floresta Amazônica. O abandono do Estado no cumprimento dessa fiscalização e controle beneficia o crime organizado e impacta nas questões ambientais e humanitárias, prejudicando a imagem do Brasil quanto a ser um país capaz de cuidar dessa grande riqueza natural da Terra que é a Amazônia.

³ O indigenista brasileiro Bruno Pereira e o jornalista britânico Dom Phillips foram assassinados em 5 de junho de 2022, em uma emboscada no Vale do Javari, no Amazonas. O crime gerou repercussão na imprensa internacional e críticas ao governo brasileiro. A Polícia Federal apontou Ruben Dario da Silva Villar, o Colômbia, como mandante e mentor intelectual do crime.

5 Conclusão

A proteção da Amazônia é fundamental para o equilíbrio do planeta, devido sua biodiversidade, e seu papel na regulação do clima global. Esses aspectos, por si, justificam ações preventivas visando conter a exploração ilegal dos recursos naturais que degradam o ecossistema da floresta. Para além desse aspecto, o combate a crimes que vem se intensificando na região ameaçam o modo de vida das comunidades locais que dependem da floresta para sua subsistência e a soberania dos países que têm a floresta como parte do seu território.

O Brasil, como país que concentra a maior parte da floresta, desenvolveu um conjunto de leis robustas, como o Código Florestal, as unidades de conservação e uma estrutura de fiscalização e combate aos crimes ambientais com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Força Nacional de Segurança Pública. Analisamos essas medidas anteriores e também as mais recentes como o Livro Branco de Defesa Nacional (2020) que reafirma a importância da presença do Estado na Amazônia, a necessária integração de esforços do governo, comunidades locais, sociedade civil, incluindo o setor privado para promover a proteção ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais, assim como a cooperação internacional como um aspecto fundamental para enfrentar desafios transnacionais, como o tráfico de drogas e a exploração ilegal de recursos.

A colaboração entre países vizinhos é crucial para enfrentar esses desafios, pois muitas atividades criminosas ocorrem ao longo das fronteiras. A cooperação internacional pode facilitar a troca de informações e recursos, permitindo um combate mais eficaz ao crime organizado e à proteção da Amazônia. A preservação da região é um compromisso global que exige esforços conjuntos para garantir um futuro sustentável para todos.

Por fim, analisamos o avanço do crime organizado na região da Amazônia que se deu a partir da convergência de diversos fatores, que incluem desde características da própria floresta, bem como uma maior organização por parte dos grupos criminosos, além de uma inconstância nas políticas voltadas para defesa e segurança da região. No que se refere às características da floresta, é válido lembrar que a floresta Amazônica abrange nove países distintos, sendo coberta por uma vegetação bem densa e com extensa vida selvagem. Tais características dificultam a fiscalização do território, o que facilita a proliferação de atividades ilegais como o garimpo e o narcotráfico. Assim sendo, a ausência do Estado na região, a dificuldade de fiscalização e o acesso à fronteira com países vizinhos, fez com que a

Amazônia se tornasse entreposto do tráfico de drogas na região norte da América do Sul. No que se refere à organização de grupos criminosos, destacamos o caso do PCC, que utiliza a Amazônia como um ponto estratégico para expansão de seus negócios.

Nas políticas de defesa e segurança na região Amazônica adotadas entre os anos de 2003 e 2016, o governo buscou uma maior integração em suas ações de fiscalização, que visava punir tanto infratores ambientais quanto narcotraficantes. Entretanto, a partir de 2016 essa política foi abandonada, o que contribuiu para o fortalecimento do narcotráfico e de outras atividades ilegais na região. Somente em 2022, com a terceira eleição do presidente Lula é que a política de fiscalização na região voltou a ocupar lugar de destaque. Nesse sentido, faz-se necessário tornar as ações de fiscalização e combate ao narcotráfico na área uma política de Estado e não uma ação de governo.

Referências

ACAYABA, Cíntia *et al.* GLOBO. Há dez anos, São Paulo parou durante série de ataques contra policiais e civis. Portal G1. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/05/ha-dez-anos-sao-paulo-parou-durante-serie-de-ataques-contr-policiais-e-civis.html>. Acesso em: 30 mar. 2024.

AGÊNCIA PÚBLICA. 2021. Podcast. Episódio 1. Do tráfico ao prato. [Locução de Ricardo Terto e Clarissa Levi] 25 de junho de 2021. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/0FfzxAKYMNz550dLnP9KUY?si=zwRvF1iySCSgRYsp7caeeQ>. Acesso em: 26 mar. 2024.

AMORIM, Lucas. Produção de cocaína cresce 35% no ano e bate recorde — a droga chega até por correspondência. Disponível em: <https://exame.com/mundo/producao-de-cocaina-cresce-35-no-ano-e-bate-recorde-droga-chega-ate-por-correspondencia/>. Acesso em: 18 set. 2024.

BECKER, Bertha K. A Amazônia como um território estratégico e os desafios às políticas públicas. In: SIFFERT FILHO, Nelson Fontes et al. Um olhar territorial para o desenvolvimento: Amazônia. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. 396-401.

BRASIL. Política de Defesa Nacional (2005). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm. Acesso em: 25 mar. 2024.

_____. Estratégia Nacional de Defesa. Decreto n. 6.703 de 18 de dezembro de 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm#:~:text=Fortal%20tr%C3%AAs%20setores%20de%20import%C3%A2ncia,o%20civil%20e%20o%20militar. Acesso em: 26 mar. 2024.

_____. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. 1 ed. Brasília, 2020.
 MINISTÉRIO DA DEFESA. Operação Ágata. Gov.br. Brasília, 2014. Disponível em:
<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas/operacao-agata-1>. Acesso em: 26 mar. 2024.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Plano de ação da Nova Política Industrial 2024-2026. Disponível em:
<https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi>
 Acesso em: 27 mar. 2024.

_____. Brasil ganha nova política industrial com metas e ações para o desenvolvimento até 2033. Gov.br. Brasília, 2024. Disponível em:
<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/brasil-ganha-nova-politica-industrial-com-metas-e-acoes-para-o-desenvolvimento-ate-2033>. Acesso em: 26 mar. 2024.

_____. Conheça o Novo PAC. Gov.br. Brasília, 2023. Disponível em:
<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/conheca-o-plano>. Acesso em: 26 mar. 2024.

CÔRTEZ, Pedro Luiz. Jornal da Universidade de São Paulo (USP). Garimpo ilegal na Amazônia bloqueava suprimentos e equipes médicas. 2023. Disponível em:
<https://jornal.usp.br/atualidades/garimpo-ilegal-na-amazonia-alem-do-meio-ambiente-bloqueava-suprimentos-e-equipes-medicas/> Acesso em: 30 mar. 2024.

COUTO, Aiala Colares. Ameaça e caráter transnacional do narcotráfico na Amazônia brasileira. Confins, 44 números 44, 2020. Disponível em:
<http://journals.openedition.org/confins/25852>. Acesso em: 18 set. 2024.

_____. Boletim de Análise Político-Institucional. Relações Transfronteiriças do Narcotráfico na Amazônia: dos crimes conexos aos desafios da segurança regional. Jan 2024.

_____. Relações Transfronteiriças do Narcotráfico na Amazônia: dos crimes conexos aos desafios da segurança regional. 1 ed. Pará: UFPA, 2024.

FREITAS, Eduardo. UOL. Narcotráfico na América do Sul. Disponível em:
<https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/narcotrafico-na-america-sul.htm>. Acesso em: 30 mar. 2024.

FURUKAWA, Marília. Primeiro Comando da Capital (PCC): Uma análise sobre a estrutura e o discurso da organização. São Paulo, 2021.

LUCAS, Altino. Expansão de facções de tráfico de drogas na Amazônia é um 'perigo em ascensão para a maior floresta tropical do mundo', alerta ONU. O Globo. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em:
<https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2023/06/expansao-de-faccoes-de-traffic-de-drogas-na-amazonia-e-um-perigo-em-ascensao-para-a-maior-floresta-tropical-do-mundo-alerta-onu.ghtml>. Acesso em: 26 mar. 2024.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. Rotas de Interesse. Revista Brasileira de Política Interna. 2004. vol. 47(1):7–30. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000100002>. Acesso em: 02 nov. 2024.

ONUKEI, Janina; DE OLIVEIRA, Amâncio Jorge. Eleições, política externa e integração regional. Revista de Sociologia e Política, Paraná, 17 05 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/STZJNGjrr5MFRSpn89Wsdv/?lang=pt#>. Acesso em: 26 mar. 2024.

PAÚL, Fernanda. BBC. 4 mudanças do crime organizado na América Latina que dificultam o combate de gangues e facções. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cjk6kl71n1eo> Acesso em: 30 mar. 2024

RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. Paris, 1980.

RIBEIRO, Renato. Governo investirá R\$ 3 milhões para combater narcotráfico na Amazônia. Rádio Agência. Brasília, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/seguranca/audio/2023-06/governo-inv-estira-r-3-milhoes-para-combater-narcotrafico-na-amazonia>. Acesso em: 26 mar. 2024.

SANTANA, Bethânia Silva. SISFRON – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras: A Defesa Nacional em Rede. Trabalho de Conclusão de Curso. Orientador: Prof. Dr. José Sérgio Saraiva. Faculdade de Direito de Franca. Minas Gerais. 2016. 12p.

SILVA SANTANA, Bethânia *et al.* SISFRON – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras: A Defesa Nacional em Rede. Minas Gerais, v. 1, f. 6, 2016.

UNODC. The drugs-crime Nexus in the Amazon basin: How a complex crime ecosystem is endangering the world’s largest rainforest and imperilling efforts to combat climate change. 1 ed. Bruxelas: UNODC, v. 1, 2023.

VAZ, Gabriella S. *et al.* O Brasil frente às Novas Ameaças: medidas de combate ao narcotráfico na fronteira Amazônica. 1 ed. Santa Catarina: UFSC, 2016.

Recebido em 26 de setembro de 2024.

Aceito para publicação em 24 de outubro de 2024.



Anderson Duarte Barboza

Oficial da Polícia Militar do Ceará e professor da Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará. Doutor e mestre em Educação Brasileira pelo Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará. Bacharel em geografia pela Universidade Estadual do Ceará.

“GUERRA ÀS DROGAS” É GUERRA? UMA GENEALOGIA DA BELICIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

“WAR ON DRUGS” IS WAR? A GENEALOGY OF THE WAR OF PUBLIC SAFETY IN BRAZIL

RESUMO: Este artigo discute as condições de possibilidade e as implicações da utilização do conceito de guerra e da doutrina a ele associada, na questão da prevenção, repressão e combate ao comércio das drogas ilícitas no Brasil. Por meio de uma abordagem qualitativa e revisão de literatura, examinando principalmente as produções acadêmicas das áreas de defesa nacional e segurança pública, vislumbra de que forma e por meio de que teorias a ideia de “guerra às drogas”, originada nos Estados Unidos da América, infiltrou-se nos meios intelectuais brasileiros, especialmente entre os militares. Em uma análise com inspiração genealógica, aborda ainda como esse discurso foi disseminado e aplicado no contexto brasileiro, culminando com o que chama de belicização da segurança pública. Conclui que a belicização da segurança pública enfraquece tanto as Forças Armadas quanto as polícias, comprometendo de forma negativa, ao mesmo tempo, o exercício de um policiamento eficaz e a defesa da soberania nacional.

Palavras-chave: Guerra às drogas. Belicização. Segurança pública. Brasil. Polícia.

ABSTRACT: This article discusses the conditions of possibility and the implications of using the concept of war and the doctrine associated with it in the issue of preventing, repressing and combating the illicit drug trade in Brazil. Through a qualitative approach and literature review, examining mainly academic productions in the areas of national defense and public security, it glimpses how and through which theories the idea of a “war on drugs”, which originated in the United States of America, infiltrated Brazilian intellectual circles, especially among the military. In an analysis inspired by genealogy, it also addresses how this discourse was disseminated and applied in the Brazilian context, culminating in what it calls the warmongering of public security. It concludes that the warmongering of public security weakens both the Armed Forces and the police, negatively compromising, at the same time, the exercise of effective policing and the defense of national sovereignty.

Keywords: War on drugs. Belicization. Public safety. Brazil. Police.

1 Introdução

A imagem e a linguagem da guerra são utilizadas, no Brasil e no mundo, como argumento ou ilustração em diversas situações, e como sinônimo de conflito. O termo guerra é utilizado em contextos tão distintos, passando pela mídia televisiva, saúde pública, política e, o que interessa a este trabalho, chega ao campo da segurança pública.

Nos meios de comunicação brasileiros, a analogia da guerra está em várias criações culturais. Como exemplo, cita-se o documentário *Notícias de uma guerra particular* (Lund; Sales, 1999), sobre o cotidiano de moradores de favelas do Rio de Janeiro envolvidos com o comércio de drogas e toda a violência inerente a esse universo, especialmente os confrontos com a polícia.

Na mesma esteira de pensamento, o jornal fluminense Extra, no dia 16 de agosto do ano de 2017, anunciava o início de uma série de reportagens sob o título “Guerra do Rio”, que passaria também a ser o nome da editoria sobre segurança pública daquele periódico¹. Mais recente ainda é a série *Guerras do Brasil.doc*, exibida em um famoso serviço de TV por *streaming*, que retrata conflitos ocorridos no país ao longo da história, incluindo um último episódio, chamado *Universidade do Crime*, em que trata sobre o contemporâneo conflito armado relacionado ao mercado das drogas ilícitas (Paiva, 2019).

Nas questões de saúde pública, o termo também é recorrente – como, por exemplo, no caso da pandemia de *Coronavirus Disease - 2019* (Covid-19), em que se falou em “guerra contra o coronavírus”, referindo-se às ações para mitigação e resposta ao surto da doença, ou em “economia de guerra”, para apontar a forma de recuperação financeira do país (Maranhão; Senhoras, 2020)². O mesmo termo já havia sido utilizado para outras doenças epidêmicas brasileiras, como a dengue, por exemplo (Campos; Corrêa, 2019).

Atualmente, o termo guerra é cada vez mais discutido nos meios acadêmicos para designar novos métodos de conflitos e disputas políticas. Uma série de pesquisadores e “empreendedores intelectuais” (Alsina Júnior, 2018, p. 134) desafiam os autores e conceitos clássicos da guerra, apresentando e aplicando as concepções da moda, na tentativa de

¹ Com o título “Isso não é normal”, o editorial afirmava: “temos consciência de que o discurso de guerra, quando desvirtuado, serve para encobrir a truculência da polícia que atira primeiro e pergunta depois. Mas defendemos a guerra baseada na inteligência, no combate à corrupção policial, e que tenha como alvo não a população civil, mas o poder econômico das máfias e de todas as suas articulações” (Extra, 2017, s/p).

² Duarte (2020) discorda da utilização do termo guerra para o caso da pandemia de Covid-19.

interpretação da atualidade. Ideias como as de “guerra assimétrica³”, “guerra irregular⁴”, “guerra de quarta geração (4GW)”, “guerra híbrida”, “conflito de baixa intensidade” e outras têm influenciado uma série de autores, inclusive brasileiros. Alguns casos mais recentes são o livro de Souza (2020), *A guerra contra o Brasil*, que trata da utilização da chamada *guerra híbrida*, principalmente feita pelos Estados Unidos para, segundo o autor, interferir em assuntos nacionais. O tema também é trabalhado por Leirner (2020), em uma abordagem antropológica especificamente ligada à história recente dos militares do Brasil, até a eleição de Jair Bolsonaro como presidente da república, no ano de 2018.

No campo da segurança pública brasileira, há também essa utilização disseminada do termo guerra e seus conceitos correlatos, oriundos de conflitos bélicos. Pode-se pensar, por exemplo, na popularização da palavra *blitz*, oriunda do termo alemão *blitzkrieg* (“guerra relâmpago”), que correspondia a uma tática germânica na Segunda Guerra Mundial, na qual tanques blindados rápidos avançavam sobre o terreno em conjunto com o uso de bombardeio por aviões. Aqui no Brasil, o termo *blitz* tornou-se sinônimo de operações policiais para realização de abordagens a veículos e pessoas, seja de forma parada (*blitz barreira*) ou de forma itinerante (*blitz saturação*).

Vale ressaltar, de antemão, que esse uso e adaptação de termos relacionados à guerra, no campo teórico e prático da segurança pública, não é uma exclusividade brasileira. Tampouco, os efeitos de tal adoção semântica foram simplesmente retóricos ou midiáticos. Um dos casos mais famosos de utilização dos termos bélicos na segurança pública ocorreu nos Estados Unidos da América (EUA): trata-se da chamada “guerra às drogas”, exportada, depois, para uma série de países em uma estratégia geopolítica importante⁵. Neste caso, as consequências da analogia foram muito além do mero efeito estético que a palavra e seus correlatos trazem. Houve, e ainda há, uma transposição de conceitos, técnicas, armas, métodos de treinamento dos agentes e da forma de atuação das instituições.

O que impulsiona este artigo é a crença de que os problemas estratégicos, práticos e políticos de uma sociedade, bem como as decisões tomadas para resolvê-los, têm origem em ideias. E a maior parte dessas ideias tem como fonte os conceitos formulados por intelectuais

³ “Após os atentados de 11 de setembro, surgiu este novo tipo de guerra, que podemos denominar *assimétrica* e consiste numa guerra irregular estendida por todo o espaço mundial” (Lessa; Costa; Earp, 2002, p. 93).

⁴ O conceito de guerra irregular, segundo Visacro (2009, p. 13), é relativamente simples. Ele consiste, em termos práticos, em “todo conflito conduzido por uma força que não dispõe de organização militar formal e, sobretudo, de legitimidade jurídica institucional”.

⁵ “‘Uma guerra total contra o inimigo número um nos Estados Unidos: as drogas perigosas’. Foi assim que o então presidente Richard Nixon, em 1972, consagrou o termo pelo qual ficaria conhecida a política de combate às drogas ilegais: ‘*war on drugs*’, ou ‘guerra às drogas’” (Rodrigues, 2014, s/p).

e acadêmicos (Souza, 2009). O sucesso de um determinado conceito, pode-se dizer, está precisamente em sua disseminação para além dos muros das universidades e sua utilização por políticos, gestores públicos e jornalistas, até se tornar senso comum. O termo “guerra às drogas”, sem dúvida, é um grande exemplo. Apesar de seu caráter ao mesmo tempo popular e pouco científico, especialmente quando presente em discursos e apelos midiáticos de políticos ou de programas sensacionalistas, toca em raízes profundas do imaginário militar e está inserido em um contexto teórico mais complexo, o qual será cartografado, pelo menos em parte, aqui.

A pergunta que move este trabalho é: como foi possível a transposição do conceito militar de guerra para o campo da segurança pública brasileira, especialmente na questão relativa às políticas de prevenção, repressão e combate ao comércio de drogas tornadas ilícitas? A partir desta pergunta, é possível, ainda, fazer nova interrogação: que efeitos práticos decorrentes dessa operação ideológica podem ser observados nos campos da defesa nacional e da segurança pública⁶? No que tange à segurança pública, a resposta parece ser a sua belicização.

1.1 Orientação teórico-metodológica do trabalho

Diante do que foi exposto até aqui, buscou-se, por opção teórico-metodológica, realizar um trabalho de revisão de literatura, examinando principalmente as produções da área de defesa nacional e segurança interna, partindo dos seus autores clássicos e chegando à produção nacional sobre o tema da guerra. A aproximação junto a este universo de referências tem a intenção de compreender como, de fato, a “guerra às drogas” passou a ser tratada como guerra no Brasil, portanto, assunto de interesse e intervenção dos militares das Forças Armadas. A partir daí, inferir quais as consequências desse acontecimento, principalmente sob a ótica do próprio campo de estudos da defesa nacional e da segurança pública.

Ainda à guisa de orientação metodológica do trabalho, buscou-se a genealogia como referência. O filósofo francês Michel Foucault, ao tratar da questão da sua abordagem genealógica, apresenta uma boa explicação metodológica sobre a diferença entre estudar um problema e estudar um período. Vale a pena transcrevê-la aqui:

⁶ Sobre o termo segurança pública, Costa e Lima (2014, p. 482) defendem que “trata-se menos de um conceito teórico e mais de um campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais”. Entretanto, o conjunto constituído pelos estudos e análises, bem como pelo grande número de intelectuais que se dedicam ao tema, permite-nos falar na existência de um campo da segurança pública.

para quem, de fato, gostaria de estudar um período, ou ao menos uma instituição durante um dado período, duas regras entre outras se imporiam: tratamento exaustivo de todo o material e equitativa repartição cronológica do exame. Quem, em contrapartida, que tratar de um problema, surgido em um dado momento, deve seguir outras regras: escolha do material em função dos dados do problema; focalização da análise sobre os elementos suscetíveis de resolvê-lo; estabelecimento das relações que permitem essa solução (Foucault, 2010, p. 326).

Assim, neste trabalho não se tem a pretensão de contar toda a história de um determinado período, mas de tomar como problema a forma pela qual a “guerra às drogas”, de tema da segurança pública, tornou-se assunto militar.

2 Belicização da Segurança pública

Neste trabalho, ainda que de forma preliminar, busca-se descrever como ocorreu o processo aqui denominado belicização da segurança pública, o qual se deu, inicialmente, de forma discursiva, no que concerne à questão da “guerra às drogas”. Tal processo consiste na utilização de termos, conceitos e designações militares, especialmente relativos à guerra, para interpretar e nomear fatos ocorridos no campo que concerne, principalmente, à atuação das polícias. As consequências desta operação se dão no campo prático e de forma retroalimentada, ou seja, o discurso legitima a aplicação das políticas bélicas, que dependem sempre de novas justificativas militares.

Opta-se pelo termo belicização ao invés de militarização para enfatizar a diferença entre o que se indica neste texto e a tradição crítica já existente em torno desse segundo termo. As análises críticas do processo de militarização, que apontam os seus efeitos na formação policial e na consequente atuação desses agentes nas ruas, perante a população, já têm sido feitas e postas em discussão. Neste sentido, vale considerar a definição de desmilitarização feita por Soares (2019, p. 275), para quem ela significa “libertar a polícia da obrigação de imitar a centralização organizacional do Exército, assumindo a especificidade de sua função: promover com equidade e na medida de suas possibilidades e limitações a garantia dos direitos dos cidadãos e cidadãs”. A questão central para ele, portanto, diz respeito ao controle e ao modelo de administração e vinculação institucional, que teria efeitos na missão da polícia.

Por outro lado, Cruz (2015, p. 37), chama a atenção para o fato de que “polícias não militares (a exemplo das guardas municipais) podem ser regidas por princípios e ideologias

militarizadas”, dando a noção exata de como há limites no debate travado, ainda que se fale em “desmilitarização da política” (Duarte, 2016).

Assim, como se pode ver, embora seja de grande valia no estudo da questão, a noção de “desmilitarização” deixa lacunas importantes a serem explicadas, especialmente quando foca apenas nas polícias militares, como se tal modelo de gendarmaria⁷ fosse exclusivo do Brasil⁸. Tal ideia vai de encontro à compreensão, por exemplo, do coronel da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro Carlos Magno Nazareth Cerqueira (2010), o qual, no texto *Dicotomia: Polícia Civil versus Polícia Militar*, apresenta as polícias administrativas com organização militar que existem em diversos países, ou seja, as gendarmarias. Como exemplo, cita a *Gendarmerie Nationale*, na França; os *Carabineros*, no Chile e a *Guardia Civil*, na Espanha. Esta última, acrescento, destaca-se justamente porque, embora seja militar, possui o termo “civil” em seu nome, como se reconhecesse que policiamento é uma função eminentemente civil, embora o modo de organização seja militar.

Ainda no mesmo sentido, destaca-se o problema da belicização da segurança pública em locais com polícias de modelo anglo-saxão, ou seja, de modelo administrativo civil, o qual é geralmente colocado como uma alternativa ao padrão francês de gendarmaria (Oliveira, 2023). Nos Estados Unidos da América (EUA), por exemplo, o problema da violência policial e da ideologia da guerra é uma realidade, como apresenta Balko (2013), na obra *The rise of the warrior cop*. Assim, para uma caracterização do processo de belicização, mais importante que o modelo administrativo das corporações policiais é a utilização da analogia da guerra ou bélica no contexto da segurança pública e na construção do *ethos* guerreiro dos policiais, que tem ocorrido como se verá a seguir.

Ao se referir aos EUA, Punch (2007) transcreve um discurso de William Bratton, famoso chefe de polícia e articulador da política de Tolerância Zero na cidade de Nova Iorque, durante a década de 1990. Segundo Bratton, antes da realização de uma operação policial, chamada de *Operation Juggernaut*, a “guerra às drogas” na cidade era uma “Guerra do Vietnam”. Já a referida operação é comparada pelo chefe de polícia à “invasão da Normandia”, aludindo ao famoso evento da Segunda Guerra Mundial, ocorrido em 6 de junho de 1944, mais conhecido como “Dia D”, em que as tropas aliadas chegaram à França dominada pelos alemães.

⁷ “Em poucas palavras, poderia-se caracterizar uma gendarmaria como uma força pública dotada de capacidades e estatuto militares. Sua ambivalência lhe permite ser utilizada em missões internacionais mesmo sendo destinada à aplicação da lei no âmbito interno dos países” (Oliveira, 2023, p. 134).

⁸ Para melhor compreensão do modelo das gendarmarias, bem como o paradoxo entre a sua expansão e desmilitarização, ver Lutterbeck (2013).

Mesmo tendo polícias de caráter civil e com ciclo completo à disposição, é quase impossível imaginar um discurso mais belicista e militarizado aplicado à segurança pública que esse do chefe da polícia nova iorquina. Ainda mais interessante é que o mesmo Bratton, em entrevista a um jornal brasileiro no ano de 2010, comparou a *Operation Juggernaut* ao que estava sendo feito no Rio de Janeiro, no caso das ocupações militares, feitas pelas Forças Armadas, antes da instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) (Gonzatto, 2010), demonstrando assim que a ligação entre os eventos vai além da forma de organização de uma determinada instituição.

Sabe-se que, do ponto de vista prático, ocorreu de fato o tratamento da questão das drogas como se fosse uma guerra, ainda que segundo uma compreensão bem diferente da ideia clássica do termo. Assim, é necessário fazer também uma revisão introdutória ao tema da guerra, caracterizando-a conforme seus autores clássicos. Em seguida, pretende-se explicitar de que forma, por meio de quais ideias e quais conflitos de poder ocorreu a entrada definitiva das Forças Armadas no tema da “guerra às drogas”.

3 Caracterizando a guerra

Nesta seção será feita uma breve revisão dos autores clássicos das teorias militares que tentaram explicar, definir e descrever a guerra. Sabe-se que este é um fenômeno heterogêneo e de difícil compreensão, especialmente na contemporaneidade. Assim, não há qualquer dúvida sobre a impossibilidade de abordar todos os seus aspectos neste trabalho.

Pode-se dizer, a partir da literatura clássica, que a guerra, compreendida inicialmente como conflito armado entre grupos competitivos e discordantes sobre uma determinada matéria, é quase tão antiga quanto a própria constituição das sociedades⁹. Ou seja, tão logo passaram a existir grupos sociais, houve dissensões, divisões e disputas por território, comida, domínio sobre pessoas etc. Isso permite afirmar que a guerra, em seu sentido primitivo, é anterior à própria questão militar¹⁰.

Para conceituarmos guerra, termo que possui múltiplos significados, devemos atentar para o alerta feito por Wright (1988), para quem a definição deve ser estruturada não

⁹ Aqui se assinala a clássica discordância entre Thomas Hobbes (1588 - 1679) e Jean-Jacques Rousseau (1712 - 1801). Enquanto o primeiro falava em uma “miserável condição de guerra” (Hobbes, 1999, p. 141) que seria a consequência do estado de natureza os homens primitivos, o segundo afirmava que “os homens, em sua primitiva independência, não têm entre si uma relação assaz constante para constituir o estado de paz nem o estado de guerra; não são naturalmente inimigos” (Rousseau, 1996, p. 15-16).

¹⁰ “A guerra é mais velha que os militares. Não foram os militares que criaram a guerra; foi a guerra que levou ao aperfeiçoamento dos militares” (Heydte, 1990, p. 41).

simplesmente a partir da literatura sobre o tema, mas, principalmente, observando-se os eventos bélicos históricos e atuais. Do ponto de vista sociológico, por exemplo, ele a define como “uma forma socialmente reconhecida de conflito entre grupos, envolvendo violência” (Wright, 1988, p. 3). Esses eventos, para o mesmo autor, têm as seguintes características comuns: atividade militar, alto nível de tensão, direito de exceção e intensa integração política de cada parte beligerante.

Já o teórico sueco Julian Líder (1918 - 1988), em seu livro *Da natureza da guerra*, lançado originalmente em 1977, parte da concepção básica da guerra como “violência armada e organizada dirigida a grupos sociais com interesses conflitantes” (Líder, 1987, p.14). Mais à frente na mesma obra, lembra que, segundo as regras e normas internacionais contemporâneas, a guerra só pode existir entre Estados soberanos, ou seja, ela seria um meio de resolver diferenças entre as entidades de maior lugar na hierarquia da estrutura política.

Neste sentido, pensando também a partir de teóricos brasileiros contemporâneos, é importante lembrar que “a guerra é, essencialmente, um meio para uma Nação – ou no interior dela, ou de um segmento social – acumular poder”, como afirma Carmona (2023, p. 23). Para ele, é estreito o vínculo entre a questão geopolítica e o tema da guerra em si, em um contexto de competição das nações no cenário internacional, dentro de uma concepção realista das relações internacionais.

3.1 A guerra moderna a partir de seu principal teórico: Clausewitz e seus comentadores

Certamente, para entender sobre a natureza da guerra, espera-se que um dos primeiros a ser citado seja o general prussiano Carl von Clausewitz (1780 - 1831), autor do clássico *Da Guerra*. Primeiro, pela magnitude de sua obra, depois, pela influência que exerceu e continua a exercer, extrapolando inclusive o campo dos estudos militares e chegando às Relações Internacionais (Rodrigues, 2008). É conhecida e repetida a frase do autor, em que afirma que “a guerra é uma continuação das relações políticas com outros meios” (Clausewitz, 1984, p. 87, tradução nossa¹¹). Tal afirmação, popularizada como um aforismo, possui forte associação com uma das principais ideias do autor, que é a subordinação do poder militar aos desígnios da política feita por civis. Essa questão é fundamental e, embora pareça simples, foi objeto de muitas discussões, e mesmo de contraposições, inclusive no Brasil (Ferezin, 2012).

Hart (1982, p. 425), neste ponto específico, segue Clausewitz, afirmando que “o objetivo militar é apenas o meio de atingir um fim político”. Isso significa que uma guerra,

¹¹ “We see, therefore, that war is not merely an act of policy but a true political instrument, a continuation of political intercourse, carried on with other means” (Clausewitz, 1984, p.87).

para ocorrer, depende de decisão política daqueles que governam, pois não se constitui em fato puro ou isolado do contexto nacional. A definição de estratégia do general francês André Beaufre (1902 - 1975), outro teórico militar importante, também corrobora com a visão de separação entre os civis e militares, muito cara a Clausewitz. Para Beaufre (1998, p. 27), a estratégia é a “arte de fazer a força concorrer para atingir os objetivos da política”. Em obra posterior, Beaufre elucida ainda mais a sua visão sobre o tema, não deixando dúvidas sobre a necessidade de divisão entre política e estratégia, com esta última subordinada à primeira:

A noção de ‘estratégia total’ tende a reduzir a autonomia da estratégia propriamente militar, para subordiná-la mui estritamente a uma concepção estratégica global, ela própria diretamente comandada pela conceituação política, formulada e aplicada por homens políticos (Beaufre, 1970, p. 26).

Portanto, é consenso entre os autores citados que uma guerra parte de uma decisão política e seu próprio objeto final é a consecução dos fins políticos, como apregoava Clausewitz. Assim, em uma concepção clássica, os militares devem se colocar sob o comando ou a regência dos governantes civis.

Entretanto, no que tange ao Brasil, pode-se dizer que aconteceu, no campo teórico, o que diagnosticava Hart (1982, p. 427) em relação aos seguidores do general prussiano: “discípulos devotos, mas sem compreensão, têm causado mais danos a uma concepção original do que adversários cheios de preconceito”. O que houve, por parte de alguns militares e estudiosos, foi uma leitura parcial e distorcida da obra do autor prussiano.

Ferezin (2012, p. 94), após realizar análise de periódicos militares brasileiros, afirma que, com algumas exceções, “as leituras realizadas no Brasil, mais especificamente no Exército Brasileiro, são, em ampla proporção, superficiais e seletivas, baseando-se somente em alguns elementos da teoria clausewitziana”. Veja-se, de forma representativa, o pensamento de um oficial superior do Exército Brasileiro, em trecho de artigo publicado em periódico da Escola Superior de Guerra (ESG):

Esse fato nos leva a outro conceito bastante citado de Clausewitz de que a condução estratégica na guerra deveria se submeter ao plano mais elevado da política, **o que tem sido repetido inúmeras vezes, mas em absoluto, isto não está no contexto de sua obra como um todo**. Na verdade, poderíamos dizer, em termos de unicidade do poder nacional, que num determinado momento a expressão política do poder nacional pode vir a ter uma preponderância sobre a expressão militar, **mas nunca a subordinação de uma sobre a outra ou vice-versa** (Silva, 1998, p. 02, grifos nossos).

Percebe-se, observando o texto, que o coronel, comentando a obra de Clausewitz, defende claramente que não há subordinação da estratégia de guerra à política, contrariando

um dos principais argumentos do autor de *Von Krieg*, já vistos aqui. Apegando-se à noção de poder nacional e suas expressões, ele explica que a política pode ter apenas uma preponderância, mas que nunca haveria uma subordinação do que chama de “expressão militar” desse mesmo poder.

Essa compreensão remete a um pensamento mais antigo, que foi gestado entre os militares e se desenvolveu justamente no ambiente da ESG, colaborando para o quadro retratado por Arruda (2007, p. 16), em que “a prevalência do poder civil frente ao poder militar, característica das sociedades democráticas estáveis, não funciona no Brasil com a pureza desejada”. É da compreensão dessa história que será possível entender como se fortalece a ideia de uma “guerra às drogas” no Brasil. Assim, serão apresentados alguns caminhos teóricos pelos quais esse conceito pode se afirmar teoricamente como tema militar e de segurança pública, ainda que contrariando teorias clássicas.

4 Uma abordagem genealógica da guerra às drogas no Brasil

O Golpe Militar de 1964 pode ser considerado o triunfo do pensamento oriundo da ESG, vinculado à Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Essa Escola foi criada pela Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949, “sob a influência das experiências obtidas por um grupo de militares, capitaneados pelo Marechal César Obino, após o segundo conflito mundial e diante dos prenúncios de uma nova ordem, apontados pelo início da guerra fria” (Brasil, 2021). Com o fim da 2ª Guerra Mundial e tendo os brasileiros da Força Expedicionária Brasileira (FEB) unido forças com os EUA durante as batalhas, houve, como é possível notar já na descrição do histórico da instituição, o seu alinhamento com as doutrinas estadunidenses do pós-guerra.

Com o início da nova ordem mundial, após 1945, o mundo foi dividido basicamente em áreas de influências capitalistas e socialistas, lideradas, respectivamente, pelos EUA e pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). As concepções que nortearam a fundação da ESG foram atreladas à ideologia que visava à contenção da expansão soviética, especialmente na América do Sul (Meirelles, 2018; Ferezin, 2012). A própria Escola teve por molde o *National War College*, do país norte-americano, com a diferença de tentar também formular uma doutrina que contribuísse para o desenvolvimento nacional em tempos de paz, incluindo então os civis (Oliveira, 1978).

Influenciados pela DSN, os militares, entendendo que o poder político se encontrava corrompido pelas forças comunistas, tomaram o governo e iniciaram um período que se

estendeu até o ano de 1985. Para combater a ameaça interna, tratada como subversão revolucionária, o primeiro presidente militar, Marechal Castelo Branco – que era também um teórico da ESG – criou, três meses depois de sua posse como presidente, o Serviço Nacional de Informações (SNI), o qual tinha por finalidade “superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contra-informação, em particular as que interessem à Segurança Nacional” (Brasil, 1964). Ao mesmo tempo, o problema do terrorismo também passa a estar presente na ordem do dia dos militares.

Portanto, a primeira fase da guerra travada contra os supostos revolucionários materializou-se, a partir do campo do discurso ideológico, no campo policial, com o SNI nascendo já bastante poderoso, incorporando o antigo Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI)¹². O chefe daquele órgão possuía honras e prerrogativas legais de Ministro de Estado, o que ilustra bem o seu prestígio político (Brasil, 1964). O SNI não era apenas um órgão de inteligência, tendo atuado muitas vezes em sua história como uma força de investigação e espionagem de políticos, intelectuais e potenciais subversivos.

Ao longo de todo o tempo em que funcionou, de 1964 a 1990, o SNI foi comandado por militares, sendo o general Golbery do Couto e Silva o seu primeiro chefe. Este oficial, também um “esguiano”, é reconhecido como o principal expoente da DSN, tendo em vista que seu pensamento teórico tentou extrapolar os muros militares e alcançar os civis (Oliveira, 1978). Com a orientação dos EUA, o SNI produziu informações voltadas para subsidiar operações de anticomunismo, ou seja, contra o inimigo interno comunista. Entretanto, para os militares do SNI e do governo, há a introdução de um novo elemento na suposta guerra revolucionária e subversiva que era travada. É exatamente neste ponto que o problema das drogas ilícitas começa a ser tratado como assunto relacionado à segurança nacional.

Importante ressaltar que o problema da proibição das drogas não surge nesta época no mundo e tampouco no Brasil. Ele é muito mais antigo e, no caso brasileiro, remete ao período em que era permitida a escravização de pessoas negras no país. Barros e Peres (2011), por exemplo, comentam a primeira lei de proibição da maconha do mundo, datada de 1830, promulgada pela Câmara Municipal da cidade do Rio de Janeiro que, à época, servia de sede do Império. Fora do país, pode-se citar o caso da proibição nacional do álcool nos EUA, por meio da 18ª Emenda à Constituição e pelo *Volstead act*, que a regulamentou. Tal vedação, também conhecida como “Lei Seca”, durou de 1920 a 1933, sendo posteriormente

¹² O Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI) tinha previsão legal para existir desde o ano de 1946, mas só passou a funcionar de fato por meio do Decreto Nº 44.489 “A”, de 15 de setembro de 1958 (Brasil, 1958).

abandonada por mostrar-se absolutamente ineficaz¹³. Finalmente, registra-se a *Convenção para a Repressão do Tráfico Ilícito das Drogas Nocivas*, realizada pela Liga das Nações, em Genebra, na Suíça, em 1936, que reconhece o tráfico de drogas como um crime internacional (Valois, 2016).

O que aparece como novidade por volta do ano de 1964 é, como explica Brandão (2019), a figura ficcional da subversão realizada por um certo Movimento Comunista Internacional (MCI). Tal subversão ocorreria por meio da difusão das drogas ilícitas e de outras questões relacionadas aos costumes. Nessa operação ideológica, o usuário de drogas é praticamente equiparado ao terrorista. Ele passa a fazer parte do rol de “ameaças” que já povoavam o imaginário dos militares desde o início da Guerra Fria. Assim, explica Brandão,

A caricatura do comunista ateu e terrorista não desaparece do discurso alarmista amparado pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN), mas passa a agregar o estudante ‘viciado em entorpecentes’, ‘promíscuo’ e ‘pederasta’, operacionalizando o conceito de “tóxico-subversão” como uma nova ferramenta de perseguição política (Brandão, 2019, p. 2).

Passava-se, a partir daí, a utilizar o sistema de informações do Regime para atuar como polícia de investigação contra os “subversivos” que faziam uso de drogas. A camada da sociedade mais atingida com esse tipo de perseguição e criminalização foi a juventude, principalmente a parcela ligada aos movimentos estudantis universitários.

As leis relacionadas à questão das drogas, criadas durante o período da Ditadura, são muitas, demonstrando que este era um problema importante na compreensão dos militares. Entre os diplomas legais editados neste período, destaca-se o Decreto-Lei nº 159, de 10 de fevereiro de 1967, que dispunha sobre substâncias proibidas por causarem dependência física ou psíquica. Brandão (2019, p. 11) explica que o Decreto “simplesmente passa a considerar qualquer tipo de psicotrópico como entorpecente, à revelia e em detrimento da designação médico-farmacêutica.” Como resultado, houve muita confusão e várias farmácias passaram a evitar a venda desses fármacos, ainda que receitados por médicos. Outra lei editada no período foi o Decreto-Lei Nº 385, de 26 de dezembro de 1968, que modificava o Código Penal, acrescentando o crime relacionado ao tráfico de drogas e a ele igualando, para fins de sanção penal, o usuário¹⁴. Note-se que esta lei veio poucos dias após o Ato Institucional nº 05

¹³ Carneiro (2018, p. 301) apresenta alguns números dos treze anos de fracasso da “Lei Seca”: “houve meio milhão de presos, 800 mortos só em Chicago, na guerra de gangsters, cerca de 13.500 agentes da proibição foram afastados por envolvimento com o crime, e ocorreram mais de 50 mil mortes e centenas de milhares de afetados por consumo de metanol”.

¹⁴ Para Brandão (2019, p. 40), “ao equiparar as penas previstas para usuário e traficante (§ 1º, inciso III), o decreto marca um distanciamento em relação ao modelo de diferenciação incorporado pela legislação desde a década de 1920 e recomendado pelas Convenções das Nações Unidas assinadas pelo Brasil. Trata-se de um

(AI-05), de 13 de dezembro de 1968, que representou o momento de maior endurecimento do Regime Militar.

A Lei Nº 5.726, de 29 de outubro de 1971, por sua vez, descriminalizou a conduta do usuário, ao mesmo tempo em que aumentou a pena para o tráfico. Essas mudanças foram propagandeadas pelo governo da época, que iniciou uma campanha moral contra as drogas. Brandão (2019) mostra como o presidente Médici (1969 a 1974) articulava um discurso praticamente idêntico ao do estadunidense Nixon, adotando uma versão brasileira da *War on drugs*:

já na década de 1970, o general Emilio Garrastazu Médici articulou uma ampla mobilização entre os três setores das Forças Armadas, as polícias civis e militares, o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde em sua campanha de moralização da juventude através do ‘combate ao uso de entorpecentes’. O peso político dessa mobilização, a que se denominou ‘Campanha Nacional de Combate ao Tóxico’ pode ser notado, por exemplo, numa reportagem em primeira página publicada pelo Correio Brasiliense, em 1971, com o título ‘Médici lidera a luta contra o tóxico’. Nela, o jornal informa que **‘as autoridades qualificaram o problema dos tóxicos e entorpecentes no País como da mesma gravidade que a eliminação do terrorismo’** (Brandão, 2019, p. 40, grifos nossos).

Nos EUA, as modificações jurídicas seguiam a pleno vapor, no sentido da belicização da segurança pública por meio da “guerra às drogas”. No dia 08 de abril de 1986, o presidente Ronald Reagan assinou a *National Security Decision Directive* nº 221, que classificou as drogas ilícitas como uma ameaça à segurança nacional. Em 1987, delineando ainda mais aquela política, o Congresso Nacional daquele país ordenou que tanto o secretário de defesa quanto o procurador geral informassem às forças policiais sobre a disponibilidade de equipamentos militares que pudessem ser transferidos às polícias locais (BALKO, 2013).

No Brasil, ao mesmo tempo em que é construído o aparato jurídico-penal da política de “guerra às drogas”, são feitas modificações nas forças de segurança pública. É publicado o Decreto-Lei 667, de 2 de julho de 1969, reorganiza as polícias militares e corpos de bombeiros, efetivando o controle do Exército sobre essas forças, por meio da Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM)¹⁵. Às polícias militares é conferida a exclusividade do policiamento ostensivo, ou seja, o patrulhamento fardado e identificável, com o fim de manutenção da ordem pública. Entretanto, durante o período do regime militar, não foram

padrão legiferante sintomático da radicalização do Sistema de Segurança Nacional, que produziu extensa estrutura legislativa dirigida ao combate do ‘inimigo’ interno”.

¹⁵ Muniz (2001) explica que o termo “forças auxiliares do Exército” apareceu pela primeira vez na Constituição de 1934, sendo ampliado para forças auxiliares e reserva do Exército em 1946. A Constituição de 1967 e a atual Constituição de 1988 mantiveram essa redação.

registradas muitas operações militares das Forças Armadas contra o tráfico ilícito de entorpecentes.

Somente após o período da Ditadura Militar e, alguns anos depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 é que o Exército passará a atuar efetivamente na operacionalidade da “guerra às drogas”, especialmente por meio das operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)¹⁶. O período coincide com os acontecimentos históricos internacionais que alteram substancialmente a ordem mundial. O fim da Guerra Fria – com a dissolução da União Soviética, a queda do Muro de Berlim e o fim da “ameaça comunista” – é o principal evento do período. O mundo passa, ao invés de dois, a ter apenas um polo, capitalista, representado pelos EUA, o que implica em “alta concentração de poder ao redor da superpotência remanescente” (Amorim, 2014, p. 14). Como uma continuação do período anterior, a influência dos EUA sobre a América do Sul e, em especial, sobre o Brasil, permanece, como deixa claro o artigo escrito por um oficial do Exército Brasileiro:

há que se lembrar que com o fim da Guerra Fria e com a introdução do conceito de ‘novas ameaças’, o Governo dos EUA almejava que os exércitos sul-americanos direcionassem suas ações para o combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado (Oliveira, 2016, p. 120).

Como observam Lessa, Costa e Earp (2002, p. 135), estava “no centro estratégico dos Estados Unidos, a preferência pelo combate ao narcotráfico via utilização da doutrina de conflitos com baixa intensidade”. Assim, foi necessário, em primeiro lugar, adotar esse substrato teórico que suportasse o peso das controvérsias geradas por essa nova forma de emprego das Forças Armadas. Por outro lado, foi preciso construir um discurso político, que apontasse os supostos benefícios às instituições de defesa nacional. Essas ações faziam-se necessárias porque a operação ideológica que se desenhava almejava efeitos tanto concretos quanto decisivos para os países atingidos. Os exércitos nacionais, especialmente na América Latina (Batista, 2012), permeados por esse revisionismo conceitual pós-guerra, infiltrado pelos EUA e outros países centrais, acabaram se tornando mais parecidos com corporações policiais ou parapoliciais, perdendo seu foco na missão primeira, que é a defesa da soberania nacional. Alsina Júnior (2018, p. 86, grifos nossos) apresenta a transação proposta pelos

¹⁶ Segundo Ferezin (2012, p. 105), “O combate ao narcotráfico foi uma das temáticas centrais de crítica dos militares nas ditas funções policiais, mas em finais da década de 90 parece ter ocorrido uma mudança de postura destes, motivado pelo papel central que a Polícia Federal assumiu nesta questão a partir de 1995, através do ‘Acordo de Combate ao Narcotráfico’ entre Brasil e Estados Unidos. A entrada de norte-americanos na região Amazônica e a autonomia da PF parecem ter mudado o discurso dos militares quanto ao seu envolvimento na luta contra o narcotráfico”.

Estados Unidos a partir do fim da Guerra Fria, que resultou, em muitos casos, no enfraquecimento dos Exércitos nacionais dos países sul-americanos:

Vocês, latinos, transformem suas forças armadas em gendarmarias, **impedindo a entrada de drogas**, imigrantes e contrabando no meu território e eu, Estados Unidos, decidirei estritamente de acordo com os meus interesses nacionais, se é o caso de protegê-los militarmente de uma improvável contingência no plano de defesa (Alsina Júnior, 2018, p. 86, grifos nossos).

No caso do Brasil, é possível afirmar, então, que o traficante de drogas foi configurado discursivamente, enquanto imagem simbólica, como o grande inimigo do país, a ser eliminado por meio da guerra. Rodrigues (2012, p. 14), referindo à questão das drogas, explica que “em nome do combate a essa ‘ameaça’, declarou-se uma guerra que, por sua vez, passou a retroalimentar esse suposto ‘perigo’”, reconhecendo, portanto, o problema do qual se trata aqui.

Do ponto de vista mais acadêmico, Ferezin (2012) se refere a duas ondas que surgem a partir da obra de Clausewitz. Uma de seguidores das ideias do general prussiano e outra, que ela denomina de “anticlausewitziana”. Entre os teóricos das chamadas *novas guerras*, aponta a autora, existem aqueles que rejeitam as ideias de Clausewitz, alegando a necessidade de novas teorias e até mesmo imputando-lhe responsabilidade pela alta quantidade de perdas humanas nas guerras.

Nesta segunda onda, Ferezin (2012) identifica a professora britânica Mary Kaldor e o historiador israelense Martin Van Creveld como expoentes. Os dois autores se dedicaram a descrever e analisar a transformação das guerras no período pós-1945, ou seja, após a Segunda Guerra Mundial. Kaldor (1999), especificamente, defende a classificação das guerras em velhas e novas guerras. As primeiras seriam, entre outras características, aquelas que se davam segundo o modelo de Clausewitz, ou seja, destinadas a cumprir os desígnios da política. Já o novo modelo de conflito bélico, segundo a autora, não envolvia necessariamente a participação do Estado. Neste paradigma, a exigência é a continuidade e não a resolução da guerra. O modelo de Kaldor é controverso e já atraiu tantas críticas que a própria autora se propôs, no artigo *In defence of new wars*, a responder às muitas questões que já foram suscitadas por outros estudiosos ao longo dos anos a respeito do seu trabalho (Kaldor, 2013).

Há, atualmente, uma série de intelectuais que seguem na esteira de ideias sobre as “novas guerras” ou de novos paradigmas bélicos. Eles defendem novas classificações históricas para guerra e apregoam o fim do paradigma da guerra moderna clássica. Trata-se do efeito causado pela diminuição de guerras interestatais no pós-Guerra Fria, bem como pelos

eventos, reais e midiáticos, de 11 de setembro de 2001 (Alsina Júnior, 2018). Pode ser citada aqui a italiana Donatella Di Cesare (2019, p. 25), que afirma que “a concepção clássica de guerra acabou” e, ao mesmo tempo, apresenta o conceito de “guerra global”. Para ela, a peculiaridade desse “novo” tipo de guerra é que “enquanto os Estados perdem cada vez mais o monopólio do uso legítimo da força, os civis se tornam não apenas vítimas indefesas, mas também protagonistas” (Di Cesare, 2019, p. 30-31). Ela cita como exemplo os jihadistas, os curdos e os independentistas pró-Rússia.

Da mesma forma, Chamayou (2015, p. 43), embora não entre em maiores detalhes, também afirma a existência de guerras distintas do modelo clássico, proposto por Clausewitz. Para ele, com a emergência das novas armas e equipamentos, entre os quais se destaca o drone, a “guerra não é mais pensada, em sua estrutura fundamental, como um duelo. O paradigma não é o de dois lutadores que se enfrentam, mas de um caçador que avança e uma presa que foge e se esconde”. Nessa chave de interpretação, a guerra consistiria em uma verdadeira “caça ao homem”, que incluiria também a eliminação profilática de inimigos.

Já no campo conservador, é famosa a ideia de Lind (2005), que divide as guerras em quatro gerações, apresentando, como novidade, o conceito de “Guerra de quarta geração” ou *Fourth Generation Warfare (4GW)*. Sobre essa corrente teórica, vale ainda destacar a afirmação de Schuurman (2011, p. 49), a respeito das ideias de Lind e de outros teóricos que fazem tais classificações. Segundo ele, “em grande parte, essas críticas refletem a tendência dos pensadores da guerra de quarta geração de confundir simples variações na forma da guerra com mudanças fundamentais na sua natureza”. Em artigo no qual oferece uma bem fundamentada crítica à classificação de Lind e, especialmente, à sua explicação sobre as “guerras de quarta geração”, Serrano (2013), coronel do Exército Brasileiro, lamenta que muitos oficiais passaram a utilizar, sem maiores reflexões, o termo, muitas vezes em desconexão com a própria teoria que tenta sustentá-lo.

Já Korybko (2018, p. 27), ao descrever as chamadas táticas que denomina *guerras híbridas*¹⁷, em seu livro, embora aparentemente em campo ideológico oposto ao de Lind, chega a afirmar que as previsões desse autor foram “muito visionárias” e que as guerras híbridas são “o epítome das guerras de quarta geração”, ou seja, sua melhor e mais resumida expressão.

¹⁷ Para Korybko (2018), as guerras híbridas são táticas de combinação das revoluções coloridas com guerra não convencional, utilizadas, segundo o autor, para a efetivação de golpes de Estado, especialmente por parte dos Estados Unidos da América.

Além dos termos já citados, outros conceitos, como “conflito de baixa intensidade” e “guerra urbana” também fazem parte desse caldo cultural que, em geral, traz embutida uma série de concepções ideológicas, inclusive xenofobia e racismo, a ponto de Graham (2016, p. 35) destacar que, sob essas lentes teóricas, até mesmo “simples atos de imigração hoje são tratados quase como atos de guerra”. Corroborando com esse pensamento, Mei (2018) afirma que essas noções, além de trazerem problemas conceituais, como definir a guerra simplesmente por seus aspectos táticos, criminalizam os movimentos políticos de insurgência, estendendo o uso do termo terrorista, especialmente pelas potências ocidentais, sem defini-lo com exatidão. Não por acaso, os métodos de combate a esse tipo de guerra são utilizados para “a consecução de outros fins, mormente a derrubada de governos antipáticos aos interesses da potência hegemônica”. Tudo isso fortalece o diagnóstico de que é preciso um maior cuidado com a adoção de teorias, já que ela possui importantes desdobramentos práticos.

Não é por acaso o alerta. No Brasil, há em curso a disseminação de uma série de obras sobre novos tipos de guerra, as quais implicam em novas tarefas para as Forças Armadas¹⁸. A mais famosa delas é a do oficial do Exército Alessandro Visacro (2009), sobre as chamadas “guerras irregulares”¹⁹. O que se apresenta aqui, ainda como hipótese, é a suspeita de que essas teorias sobre novas guerras, nos dias atuais, têm sido um verdadeiro abrigo para ideias que culminam, por um lado, com a belicização da segurança pública e, como consequência, com o enfraquecimento dos militares encarregados da defesa nacional, como é o caso do efeito observado no fenômeno da “guerra às drogas”.

Um exemplo disso pode ser visto em Ortega e Marin (2019), quando apresentam uma entrevista realizada, em 23 de agosto de 2018, com o então candidato a vice-presidente do Brasil, general Hamilton Mourão. Os autores afirmam que o discurso do general apresentava semelhanças com as exposições de Visacro. Além disso, o candidato enumera o que seriam as guerras de hoje: “drogas, dinheiro ilícito, tráfico de armas (leves e de destruição em massa), terror, tráfico de pessoas, catástrofes ambientais, guerras climáticas e militarização do espaço” (Ortega; Marin, 2019, p. 173). Como se pode ver, as ideias estão totalmente alinhadas às teorias das novas guerras e, não por acaso, as drogas são o primeiro elemento citado.

Portanto, pode-se resumir afirmando que a ideia da “guerra às drogas”, caracterizada como o uso da gramática bélica para aplicação no combate às drogas ilícitas, teve início no

¹⁸ Neste mesmo sentido, Barboza e Araújo (2023), em análise de dissertações e teses da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro (ECEME) destacam o crescimento do uso de termos como “novas guerras”, bem como das obras de Lind e Kaldor, com preponderância da última.

¹⁹ Para Visacro (2009, p. 328), “as operações militares contra segmentos armados do crime organizado, particularmente o narcotráfico, não constituem um desvio da atividade fim das Forças Armadas. Ao contrário, são em essência a própria atividade-fim”.

período da ditadura militar, com a adoção dos conceitos aplicados anteriormente a terroristas, para o traficante de drogas. Isso ensejou não apenas a sugestão de uso das Forças Armadas na segurança pública, o que se concretizou ao final do regime militar, como também uma belicização das polícias e da segurança pública, criando praticamente uma zona de indistinção entre este campo e o da defesa nacional.

5 Conclusão

O objetivo de retomar a história de um determinado objeto ou fato é fazer perceber que as coisas poderiam ter sido diferentes. Neste trabalho, de inspiração genealógica, tentou-se mostrar como o tema da prevenção e da repressão ao tráfico de drogas consideradas ilícitas, de um assunto de segurança pública, tornou-se um tema militar, por meio da “guerra às drogas”.

Utilizando a concepção de belicização da segurança pública, traçou-se uma linha, ainda que de forma preliminar, que acompanhou o processo de inclusão das questões relacionadas ao tráfico de drogas no rol das “novas guerras” a serem travadas pela Forças Armadas dos países periféricos após o término da Guerra Fria. Tal processo foi eminentemente político, sendo observável a ação dos Estados Unidos como influência central aos militares brasileiros, especialmente aqueles ligados à Escola Superior de Guerra e à Doutrina de Segurança Nacional. Ao mesmo tempo, houve a construção ou adoção posterior de um substrato teórico-discursivo que permitiu a justificação da entrada dos militares nesta “guerra”.

As teorias das “novas guerras”, as quais apresentam novas classificações e conceituações, contra as formulações clássicas de Clausewitz, embora de forma não intencional, parecem ter se configurado em abrigo daqueles que se posicionam a favor da belicização da segurança pública. Por estenderem o conceito de guerra para além dos seus objetivos políticos de soberania nacional, acabam tornando borradas as suas linhas divisórias e, desta forma, justificam a adoção do discurso de guerra nos mais diversos campos, inclusive na segurança pública.

Finalmente, foram apresentados os efeitos negativos da belicização da segurança pública que se dá por meio dos discursos de justificação da guerra às drogas. As consequências atingem os profissionais de segurança pública, a população e, de forma que interessou especialmente a este trabalho, as Forças Armadas que, caso concentrem forças e

recursos nas “novas guerras”, especialmente na “guerra às drogas”, sairão enfraquecidas e poderão perder as condições de atuar com eficiência na defesa nacional. Espera-se que, a partir da compreensão, seja possível refletir e apontar, em trabalhos futuros, novos e melhores caminhos teóricos para a abordagem dos problemas aqui tratados.

Referências

ALSINA JÚNIOR, João Paulo. **Ensaio de grande estratégia brasileira**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

AMORIM, Celso. Tendências da segurança internacional. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 20, n. 1, p. 13, 2014. Disponível em: <http://www.redebim.dphdm.mar.mil.br/vinculos/000001/000001a1.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

ARRUDA, João Rodrigues. **O uso político das Forças Armadas**: e outras questões militares. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

BALKO, Radley. **Rise of the warrior cop**: the militarization of America's police forces. New York: Public Affairs, 2013.

BARBOZA, Anderson Duarte; ARAÚJO, Talita do Nascimento de. Novas guerras e guerra de quarta geração: uma crítica aos novos conceitos de guerra. **Revista da Escola Superior de Guerra**. v. 38, n. 83, p. 138-158, maio-ago. 2023.

BARROS, André; PERES, Marta. Proibição da maconha no Brasil e suas raízes históricas escravocratas. **Periferia**, v. 3, n. 2, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5521/552156375006.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2020.

BATISTA, Nilo. Ainda há tempo de salvar as Forças Armadas da cilada da militarização da segurança pública. In: BATISTA, Vera Malaguti (Org.) **Paz armada**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

BEAUFRE, André. **Introdução à estratégia**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

BRANDÃO, Luiz Henrique Santos. **Tóxico-subversão**: anticomunismo e proibicionismo na construção do “inimigo interno” durante a Ditadura Militar no Brasil. 2019. 127 f. Dissertação (Mestrado em História), Universidade de Brasília - UnB, 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 44.489 "a", de 15 de setembro de 1958**. Dispõe sobre o Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI) de que trata o Decreto-lei nº 9.775-A, de 6 de setembro de 1946. Brasília, DF, 1958.

BRASIL. **Lei Nº 4.341, de 13 de junho de 1964**. Cria o Serviço Nacional de Informações. Brasília, DF, 1964.

BRASIL. Ministério da Defesa. ESG - Escola Superior de Guerra. **Histórico**. 15 jan. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/esg/a-esg>. Acesso em: 14 jan. 2022.

CAMPOS, Vívian Tatiene Nunes; CORRÊA, Laura Guimarães. “Agora é guerra”: a presença do discurso mobilizador em campanhas de controle da dengue. **RECIIS - Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 1-13, jan./mar. 2019.

CARMONA, Ronaldo Gomes. Considerações sobre geopolítica e guerra. In: CARMONA, Ronaldo Gomes (org.). **Elementos para um pensamento brasileiro sobre a guerra**. Rio de Janeiro: ESG, 2023.

CARNEIRO, Henrique. **Drogas: a história do proibicionismo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Dicotomia: Polícia Civil versus Polícia Militar. In: LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis da Silva; MUNTEAL FILHO, Oswaldo (orgs.). **Sonho de uma polícia cidadã: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira**. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010, pp. 128-155.

CHAMAYOU, Grégoire. **Teoria do drone**. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. Edited and translated by Michael Howard and Peter Paret. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da guerra**. Tradução para o inglês de Michael Howard e Peter Paret. Tradução do inglês para o português de Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. [S.I.; s.n.], 1984.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

CRUZ, Ana Vlândia Holanda. Militarização da questão social e criminalização da pobreza: o que a história nos ensina? In: SILVA, Givanildo Manoel de (Org.). **Desmilitarização da polícia e da política: uma resposta que virá das ruas**. Uberlândia: Pueblo, 2015.

DI CESARE, Donatella. **Terror e modernidade**. Tradução de André Cotta. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2019.

DUARTE, Anderson. Desmilitarizar a política. **Ponte Jornalismo**, 13 set. 2016. Disponível em: <https://ponte.org/desmilitarizar-a-politica/>. Acesso em 05 nov. 2024.

DUARTE, António Paulo. Pandemia e guerra. In: GASPAR, Carlos *et al.* A Pandemia COVID-19: que impacto nas áreas da segurança e defesa? **IDN Brief**, 2020. Disponível em: http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32054/1/idnbrief_marco2020.pdf. Acesso em: 28 maio 2020.

EXTRA. Isso não é normal. **Extra**, 16 ago. 2017. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/guerra-do-rio/isso-nao-normal-21711104.html>. Acesso em 22 abr. 2021.

FEREZIN, Carla Cristina Wrbieta. **A recepção de Clausewitz no exército brasileiro: da guerra fria ao pós-guerra fria**. 2012. 162 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

FOUCAULT, Michel. **Ditos e escritos: estratégia, poder-saber**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

GONZATTO, Marcelo. Xerife do Tolerância Zero afirma que é a hora de o Brasil investir em Segurança. **Gaúcha Zero Hora**, 24 jan. 2010. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/geral/noticia/2010/01/xerife-do-tolerancia-zero-afirma-que-e-a-hora-de-o-brasil-investir-em-seguranca-2787424.html>. Acesso em 22 abr. 2021.

GRAHAM, Stephen. **Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HART, Basil Henry Liddell. **As grandes guerras da história**. Tradução de Aydano Arruda. 3. ed. São Paulo: IBRASA, 1982.

HEYDTE, Friedrich August Von Der. **A guerra irregular moderna em políticas de defesa e como fenômeno militar**. Tradução de Jayme Taddei. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército (BIBLIEX), 1990.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Coleção Os pensadores). Original publicado em 1651.

KALDOR Mary. **New and old wars: organised violence in a global era**. 1 ed. Cambridge: Polity Press, 1999.

KALDOR, Mary. In defence of new wars. **Stability: International Journal of Security and Development** 2, n. 1 2013. Disponível em: <https://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.at/>. Acesso em 10 jan. 2022.

KORYBKO, Andrew. **Guerras Híbridas: das revoluções coloridas aos golpes**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

LEIRNER, Piero C. **O Brasil no espectro de uma guerra híbrida: militares, operações psicológicas e política em perspectiva etnográfica**. São Paulo: Alameda, 2020.

LESSA, Carlos; COSTA, Darc; EARP, Fábio Sá. **Depois do atentado: notícias da guerra assimétrica, a crise internacional e o Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

LÍDER, Julian. **Da natureza da guerra**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército (BIBLIEX), 1987.

LIND, William S. Compreendendo a guerra de quarta geração. **Military Review**. Fort Leavenworth, edição brasileira, nov.-dez. 2005. Disponível em: <http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/MR%20WSLind.pdf>. Acesso em: 17 mai 2020.

LUND, Katia; SALLES, João Moreira. **Notícias de uma guerra particular**. DVD. Videofilms, 1999.

LUTTERBECK, Derek. **The paradox of gendarmeries: between expansion, demilitarization and dissolution**. London: Ubiquity Press, 2013. Disponível em: <https://www.ubiquitypress.com/site/books/m/10.5334/bbs/>. Acesso em dezembro de 2024.

MEI, Eduardo. Guerra. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (Orgs.). **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial de São Paulo, 2018, p. 451-470.

MEIRELLES, Bolivar Marinho Soares de. Ideologia na educação do militar brasileiro. In: BARBOSA *et al.* (Orgs.). **Militares e política no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018, p. 135-188.

MUNIZ, Jacqueline. A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. **Security and Defense Studies Review**, v. 1, p. 187-198, 2001. Disponível em: https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/11985/1/pol_03.pdf. Acesso em: 16 mar. 2020.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1978.

OLIVEIRA, George Alberto Garcia de. O Emprego do Exército Brasileiro no Combate às Novas Ameaças, com Ênfase na Luta contra o Tráfico de Drogas. **Revista de Ciências Militares**, maio de 2016 IV (1), p. 111-138, 2016. Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>. Acesso em: 20 jun. 2020.

OLIVEIRA, Steevan. Gendarmarias brasileiras: o ingresso do Conselho Nacional de Comandantes Gerais (CNCG) na Associação Internacional de Gendarmarias e Polícias com Status Militar (FIEP). **Revista Do Instituto Brasileiro De Segurança Pública (RIBSP)**, [S. l.], v. 5, n. 12, p. 133–147, 2023. Disponível em: <https://revista.ibsp.org.br/index.php/RIBSP/article/view/158>. Acesso em: 05 nov. 2024.

ORTEGA, André; MARIN, Pedro. **Carta no coturno: a volta do partido fardado no Brasil**. São Paulo: Baioneta Editora, 2020.

PUNCH, Maurice. **Zero tolerance policing**. Bristol, UK: Policy Press, 2007.

RODRIGUES, Thiago. **Guerra e política nas Relações Internacionais**. São Paulo, 2008. 413f. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Ciência Política – Relações Internacionais) – Programa de Estudos Pós Graduated em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), São Paulo.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 9-41, Jun. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 04 Jun. 2020.

RODRIGUES, Thiago. Quem é o inimigo? **Revista de História da Biblioteca Nacional**. Ano 10, nº 110, novembro 2014. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20160418235334/http://rhbn.com.br/secao/capa/quem-e-o-inimigo>. Acesso em: 19 jun. 2020.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. Original publicado em 1762.

SCHUURMAN, Bart. Clausewitz e os estudiosos da “Nova Guerra”. **Military Review**, p. 47-56, 2011. Disponível em: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20111031_art009POR.pdf. Acesso em: 02 jun. 2022.

SILVA, Júlio Sérgio Dolce da. Os conceitos de Clausewitz aplicados aos estudos estratégicos do mundo contemporâneo. **Revista da Escola Superior de Guerra**, n. 36, p. 185-194, 1998. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/634/572>. Acesso em: 01 jun. 2020.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos**. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SOUZA, Jessé. **A guerra contra o Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2020.

VALOIS, Luís Carlos. **O direito penal da guerra às drogas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

VISACRO, Alessandro. **Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história**. São Paulo: Contexto, 2009.

WRIGHT, Quincy. **A guerra**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército (BIBLIEX), 1988.

Recebido em 16 de outubro de 2024.

Aceito para publicação em 06 de novembro de 2024.



Matheus Pedro de Carvalho

Graduado em Economia, com mestrado em desenvolvimento econômico pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Doutorando em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

O USO DO SWIFT COMO FERRAMENTA DE SANÇÕES: COMO A DESDOLARIZAÇÃO OFERECE NOVOS CAMINHOS PARA PAÍSES SANCIONADOS

THE USE OF SWIFT AS A SANCTIONS TOOL: HOW DE-DOLLARIZATION OFFERS NEW PATHWAYS FOR SANCTIONED COUNTRIES

RESUMO: O Sistema Financeiro Internacional conta com ferramentas avançadas de pagamentos que viabilizam transações rápidas e integradas, essenciais para a economia global. Contudo, essa integração também reflete a hegemonia dos Estados Unidos, que utiliza o Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) como instrumento estratégico de poder econômico, sobretudo por meio de sanções. Este artigo investiga os impactos dessas sanções em países afetados e analisa as respostas desenvolvidas para mitigar a dependência do dólar, com foco na Rússia e na China. A pesquisa, conduzida por meio de uma metodologia qualitativa baseada em dados oficiais, artigos e relatórios institucionais, demonstra que esses países têm implementado alternativas, como sistemas próprios de pagamento e maior uso de moedas nacionais em transações internacionais. Essas medidas não apenas reduzem sua vulnerabilidade ao sistema financeiro dominado pelos Estados Unidos, mas também questionam a hegemonia do dólar no longo prazo. Os resultados indicam que as iniciativas da Rússia e da China fortalecem suas capacidades econômicas e influenciam transformações na dinâmica do Sistema Monetário e Financeiro Internacional, contribuindo para um debate mais amplo sobre o questionamento da hegemonia do dólar, para a discussão sobre multipolaridade e os desafios à hierarquia estabelecida pelos Estados Unidos.

Palavras-chave: Sanções. SWIFT. Rússia. China. EUA.

ABSTRACT: The International Financial System has advanced payment tools that enable fast and integrated transactions, which are essential for the global economy. However, this integration also reflects the hegemony of the United States, which uses the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) as a strategic instrument of economic power, especially through sanctions. This article investigates the impacts of these sanctions on affected countries and analyzes the responses developed to mitigate dependence on the dollar, with a focus on Russia and China. The research, conducted using a qualitative methodology based on official data, articles and institutional reports, shows that these countries have implemented alternatives, such as their own payment systems and greater use of national currencies in international transactions. These measures not only reduce their vulnerability to the US-dominated financial system, but also challenge the dollar's long-term hegemony. The results indicate that Russia and China's initiatives strengthen their economic capacities and influence transformations in the dynamics of the International Monetary and Financial System, contributing to a broader debate on questioning the hegemony of the dollar, the discussion on multipolarity and the challenges to the hierarchy established by the United States.

Keywords: Sanctions. SWIFT. Russia. China. USA.

1 Introdução

A situação atual da hegemonia dos Estados Unidos identifica um desequilíbrio de forças. Mas, essa grande concentração de força do país não quer dizer que dure para sempre. A perspectiva que havia de surgir uma nova ordem mundial mais estabilizadora a partir do acordo de Bretton Woods foi rapidamente terminada por um novo tipo de mercado dominado por capitais voláteis e submetido a grandes instabilidades no Sistema Financeiro Internacional (SFI). Apesar da facilidade de inovação do sistema capitalista, a soberania dos mercados causou diversas crises que assolaram as três últimas décadas do século passado e, conseqüentemente, continuam até os dias atuais. A fragmentação das cadeias produtivas globais e o crescimento do comércio internacional acabaram favorecendo os grandes países da periferia que conquistaram uma maior participação do mercado mundial. Porém, com poucas exceções, os termos de troca seguem a favor dos países centrais e os desequilíbrios aumentaram (Dupas, 2003).

Fundado em 1973, o SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) foi criado para facilitar a comunicação financeira global de maneira eficiente e segura. Com sede na Bélgica, o SWIFT opera como um sistema de mensagens interbancárias que permite a transmissão de ordens de pagamento internacionais entre instituições financeiras. Diferentemente de sistemas que realizam transferências diretas de fundos, o SWIFT não movimenta dinheiro, mas transmite instruções de pagamento entre os bancos participantes, utilizando códigos padronizados para garantir precisão e rapidez. Atualmente, o SWIFT é reconhecido como a maior rede de mensagens financeiras do mundo, conectando mais de 11.000 instituições financeiras distribuídas em mais de 150 países (SWIFT, 2015). Essa abrangência permite que o SWIFT desempenhe um papel central na economia global, facilitando transações internacionais que movimentam trilhões de dólares diariamente. Países e empresas em todo o mundo dependem desse sistema para a execução de ordens de pagamento, desde operações comerciais até transferências de recursos entre bancos centrais e instituições privadas. A relevância do SWIFT se deve, em grande parte, à sua capacidade de integrar economias globais por meio de uma rede confiável e amplamente aceita. No entanto, sua centralidade no sistema financeiro internacional também o torna uma ferramenta estratégica, com implicações que vão além do mero processamento de pagamentos, incluindo seu uso como instrumento de poder político e econômico, especialmente em contextos de sanções internacionais (McDowell, 2023).

Em março de 2012, de acordo com a ação internacional e multilateral para intensificar as sanções financeiras contra o Irã, o SWIFT foi excepcionalmente proibido pelo Regulamento 267/2012 da UE de fornecer serviços de mensagens financeiras a bancos iranianos sancionados pela União Europeia e principalmente coagidos pelos Estados Unidos. O SWIFT, apesar de constituído sob a lei belga, teve que cumprir este regulamento, conforme confirmado pelo governo de seu país de origem. Em janeiro de 2016, muitos dos bancos afetados foram retirados da lista da União Europeia e, posteriormente, reconectados ao SWIFT, pois estes países possuem grande dependência do petróleo iraniano. Em 2022 (março e junho), de acordo com a ação internacional e multilateral, o SWIFT teve ordens para intensificar as sanções financeiras contra a Rússia, provedores de mensagens financeiras especializadas foram proibidos de fornecer serviços a entidades designadas. Dessa maneira, em uma economia mundial dominada pelo dólar, países que sofrem sanções através da desconexão do principal sistema de pagamentos mundial precisam recorrer a alternativas para escapar destas imposições dos Estados Unidos. Em 2015, a China lançou seu próprio sistema de pagamentos, o Cross-Border Interbank Payment System (CIPS), com o objetivo de internacionalizar sua moeda, o renminbi (RMB), realizar transações e compensações financeiras. Assim, quando lançado, alguns bancos fora da China já estavam conectados ao seu sistema de pagamentos. Países como Irã e Rússia também se conectaram, fazendo com que a hegemonia dos Estados Unidos de impor suas regras na economia mundial pudesse ser questionada (Fernandes; de Carvalho, 2024).

Este trabalho examina as respostas às sanções impostas pelos Estados Unidos por meio do sistema SWIFT, analisando seus impactos sobre diferentes países e os caminhos alternativos desenvolvidos para mitigar a dependência do dólar. O objetivo principal é investigar essas medidas e destacar como as iniciativas da China e da Rússia, incluindo a criação de sistemas alternativos de pagamento e a redução da participação do dólar em suas reservas internacionais, têm levantado questionamentos sobre a hegemonia da moeda estadunidense. A metodologia empregada é de natureza qualitativa, com base em dados econômicos provenientes de instituições oficiais, artigos acadêmicos e relatórios institucionais.

Além desta introdução, o artigo está organizado em três seções principais. A primeira seção explora o papel do sistema SWIFT como uma ferramenta de sanções econômicas dos Estados Unidos, como, por exemplo, as sanções recorrentes aplicadas ao Irã, em que agravou sérias dificuldades para o país em sua exportação de petróleo para a Europa, despertando certo

descontentamento de países europeus que importavam tal matéria. Dessa forma, esta seção busca focar como essa estratégia intensifica os riscos percebidos por países alvo das medidas e seus parceiros comerciais. A segunda seção discute as implicações para o Sistema Monetário e Financeiro Internacional, com ênfase no desenvolvimento de novas ferramentas financeiras que visam reduzir a dependência do dólar, sinalizando uma possível transição para um sistema mais fragmentado. Por fim, a terceira seção investiga a crescente cooperação entre China e Rússia no contexto da desdolarização. Essa parte analisa como as sanções estadunidenses intensificaram a parceria entre os dois países, levando a um aumento no uso do renminbi para liquidações comerciais e à drástica redução das reservas russas em dólar, com uma maior ênfase no ouro como componente central de suas reservas. Baseado nesta estrutura, o trabalho busca contribuir para o debate sobre os desafios e as transformações no sistema financeiro internacional, bem como sobre os limites da hegemonia do dólar em um contexto de crescente multipolaridade.

2 Estados Unidos e o uso do SWIFT como ferramenta de sanções

Segundo McDowell (2021), uma moeda internacional seria qualquer moeda nacional usada fora de seu estado de emissão como meio de troca, unidade de conta e reserva de valor. O dólar é hoje a moeda mais amplamente usada em cada uma dessas funções, embora outras moedas como o euro, o iene e o renminbi desempenhem papéis menores no SMI, com destaque nesta última, que vem cada vez mais aumentando sua participação.

Alguns atos de política externa dos Estados Unidos podem aumentar a atratividade da utilização do dólar por diversos benefícios diretos para nações que já o utilizam. Benefícios políticos implicam a existência de uma relação de trocar “algo por algo”. No que tange aos Estados Unidos, o país garante suporte estrangeiro para o papel internacional de sua moeda em troca de benefícios, tais como ajuda na segurança interna, ajuda militar ou o estabelecimento de tropas militares no país ajudado, também garante concessões econômicas como acesso especial a mercados e ajuda econômica (Helleiner, 2008).

Segundo McDowell (2021), a ação política dos Estados Unidos pode gerar custos diretos para os governos cujas economias dependem do dólar. Dependência global do dólar como moeda de câmbio hegemônica possibilita que o governo norte-americano imponha sanções financeiras que retirem e/ou cortem regimes adversários e seus apoiadores fora do sistema de pagamento. As sanções financeiras aumentaram sua popularidade entre os

legisladores dos Estados Unidos em grande parte porque os custos que impõem sobre os países “inimigos” são precisos e direcionados.

Quando transações internacionais são feitas, ambos países devem liquidar pelo meio de troca que eles usarão para executar e concluir o negócio. Na maior parte das vezes, o dólar é a moeda de escolha. Dados obtidos do SWIFT revelam que de 2014 a 2018, o dólar foi usado em 40–45% de todas as transações dos pagamentos internacionais. O euro pela faixa de 27–36%; a pequena parte restante dos pagamentos internacionais foi dividida entre outras 20 moedas (SWIFT, 2020).

Por exemplo, imagine que um pequeno banco brasileiro (o originador da transação) deseja transferir 100.000 mil dólares em fundos de sua conta no Banco do Brasil para a conta de um banco de alguma cidade nos Estados Unidos. Ambos os bancos não possuem contas transacionais um com o outro, não há uma maneira direta de transferir os fundos entre os dois. Contudo, se ambos os bancos mantiverem contas de correspondente com uma instituição de terceiros, como por exemplo a J.P. Morgan Chase na cidade de Nova York, esse banco terceirizado pode atuar como um intermediário entre as instituições menores. Depois de receber instruções via SWIFT, a J.P. Morgan pode debitar na conta do banco brasileiro os 100.000 dólares e creditar na conta do banco norte-americano a mesma quantidade. Dessa forma, segundo Norrlof et al. (2020):

When it comes to payments in US dollars, nearly all are cleared through “Chips,” the Clearing House Interbank Payments System (Federal Reserve 2002). There are roughly 50 banks that participate in Chips as correspondent banks. In much the same way that a handful of major airports “hubs” connect thousands of smaller airports with one another, this small number of major global banks facilitate nearly all international dollar payments through their role as Chips correspondent institutions (Norrlof et al., p. 14, 2020).

A dependência global do dólar significa que a economia mundial é, por sua vez, dependente de bancos comerciais dos Estados Unidos, uma vez que a maioria das transações internacionais depende de intermediação financeira. De acordo com o Federal Reserve Bank de Nova York (2002), cerca de 95% de todos os pagamentos entre países em dólares são compensados por meio de Clearing House Interbank Payments System (Chips). McDowell (2021) diz que,

Clearing House Interbank Payments System relies on fewer than 50 financial institutions that function as correspondent banks. Members of this elite group operate as hubs that tie thousands of smaller banks around the world together,

making it possible for value to be transferred across borders from one entity to another. If a non-US bank does not have access to a Chips correspondent bank, that institution will find it very difficult—if not impossible—to facilitate an international transaction on behalf of a client using dollars. In order to participate in Chips, a bank must have a branch office in the United States, thereby making the institution subject to US law McDowell (p. 641, 2021).

A supervisão e aplicação das sanções financeiras dos Estados Unidos geralmente cabe ao Escritório de Controle de Ativos Estrangeiro no Tesouro dos Estados Unidos. A principal ferramenta deste escritório é a lista de Designados Especialmente Nacionais (DEN). Ela contém os nomes de indivíduos, empresas e instituições governamentais que os Estados Unidos desejam cortar do sistema financeiro global. A consequência de ser colocado na lista do DEN é o isolamento quase total do sistema financeiro baseado em dólares. Uma vez presente na lista, os DENs descobrem que é quase impossível possuir dívidas estrangeiras, comprar e vender ativos no exterior ou financiar o comércio entre países usando dólares. Por exemplo, em 2018, o governo Trump retaliou a empresa de alumínio russa Rusal em função da suposta intromissão de Moscou nas eleições norte-americanas de 2016. A empresa se viu incapaz de aceitar o pagamento de exportações usando bancos dos Estados Unidos como intermediários financeiros; também enfrentou sérios desafios ao fazer pagamentos em seus títulos atrelados em dólares (Galouchko; Fedorinova, 2018). É dessa maneira que segundo Norloff et al. (p. 12, 2020), os países prejudicados pelas políticas dos Estados Unidos têm buscado formas de mitigar sua vulnerabilidade, procurando reduzir a dependência do dólar como moeda principal para transações internacionais. As iniciativas de Rússia, China e União Europeia para desenvolver alternativas ao sistema de pagamentos dominado pelo dólar exemplificam esse movimento.

Em novembro de 2018, a rede SWIFT desconectou um número desconhecido de bancos iranianos de seus sistemas de pagamento, incluindo o Banco Central do Irã. Apesar de ser relativamente uma infraestrutura técnica de pagamento invisível, a rede SWIFT é indispensável para o bom funcionamento do comércio global e bancário. A desconexão da rede SWIFT implicou severamente de forma negativa nas transações financeiras do Irã. Com a desconexão as negociações não são impossíveis, mas se tornam difíceis, pesadas e caras (De Goede, 2021).

De acordo com o relatório anual do SWIFT de 2010, cerca de nove bancos iranianos, bem como outras vinte e cinco instituições, contavam com o sistema de mensagens. Em janeiro de 2012, a United Against Nuclear Iranian (UANI) enviou uma carta à SWIFT

argumentando que o SWIFT é usado pelo Irã para financiar seu programa de armas nucleares, atividades terroristas e fornecer o apoio financeiro necessário para reprimir brutalmente seu próprio povo. Essa campanha teve consequências tanto nos Estados Unidos quanto na Europa. Em 2 de fevereiro de 2012, o Comitê Bancário do Senado dos Estados Unidos adotou uma linguagem que teria permitido ao governo do país sancionar o SWIFT se continuasse a permitir que as instituições financeiras iranianas usassem o sistema, pressionando o governo a adotar uma postura mais proativa. A União Europeia deu seguimento a esta ameaça em março, motivada pela pressão dos Estados Unidos e suas próprias preocupações sobre o programa nuclear do Irã, e aprovou regulamentos que proibiam serviços de mensagens financeiras de servir a instituições visadas. Farrell e Newman (2019) destacam que em 2012, a combinação de sanções dos Estados Unidos e da União Europeia levou o SWIFT a excluir bancos iranianos de seu sistema. Essa decisão foi consequência direta da pressão internacional para intensificar as sanções financeiras contra o Irã:

The combination of EU and U.S. sanctions required SWIFT to cut Iranian banks out of its system. In 2012, the EU's Council banned the provision of financial messaging services to Iran. As Lazaro Campos, a former chief executive officer of SWIFT, concluded: "This EU decision forces SWIFT to take action. Disconnecting banks is an extraordinary and unprecedented step for SWIFT. It is a direct result of international and multilateral action to intensify financial sanctions against Iran (Farrell; Newman, 2019, p. 68).

Em 2018, a política de estrangulamento do SWIFT tornou-se mais complexa. Enquanto os Estados Unidos desistiram do acordo com o Irã, ameaçaram impor novamente as restrições ao país. O SWIFT respondeu à ameaça de sanções dos Estados Unidos retirando da lista as principais instituições iranianas, ao mesmo tempo em que afirmava publicamente que o fazia para manter a estabilidade do SFI como um todo. A pressão dos Estados Unidos levou os políticos europeus como o ministro das Relações Exteriores da Alemanha, Heiko Maas, a começar a discutir se a União Europeia precisaria iniciar a construção de seus próprios meios internacionais de pagamento, fornecendo uma saída alternativa que é menos vulnerável à pressão exercida pelos norte-americanos (Farrell; Newman, 2019).

Ainda segundo os autores, o uso do SWIFT como arma vai em direção oposta as expectativas liberais da globalização. Demonstra como as redes globalizadas podem de fato serem usadas para exercer poder de uma hegemonia, reunindo enormes quantidades de dados que poderiam ser utilizados para fins de segurança, excluindo estados nacionais da participação no Sistema Financeiro Internacional. Diante desta discussão serão abordados dois

países, China e Rússia, países estes que sofreram sanções norte-americanas e consequentemente tiveram problemas para realizar transações internacionais em suas exportações, tendo obrigatoriamente que buscar alternativas para além da dependência do padrão dólar.

3 Consequências para o sistema monetário e financeiro

Em resposta ao ataque da Rússia à Ucrânia, os Estados Unidos e uma coalizão de países cooperantes impuseram severas sanções financeiras ao governo, corporações e indivíduos russos. Essas sanções impedem os bancos russos de usar o SWIFT para facilitar pagamentos internacionais, proíbem os bancos de fazer a maioria das formas de negócios com entidades russas e congelam ativos mantidos no exterior pelo Banco Central da Rússia sob a forma de títulos do tesouro e depósitos bancários. Bloquear a Rússia do SWIFT reduziria sua capacidade de conduzir transações financeiras internacionais, forçando importadores, exportadores e bancos a encontrar novas maneiras de transmitir instruções de pagamento (Rappeport, 2022).

De acordo com Eichengreen (2022), as sanções fizeram com que a Rússia, assim como outros países, a considerar alternativas para evitar a vulnerabilidade gerada pela dependência do sistema financeiro dominado pelos Estados Unidos. Entre as opções analisadas estão a criação de um sistema alternativo ao SWIFT para transmissão de instruções interbancárias, o estabelecimento de parcerias com instituições financeiras não ocidentais para facilitar negócios internacionais e a implementação de mecanismos de compensação que não utilizem o dólar. Além disso, esses países têm buscado novos instrumentos para denominar e realizar transações fora da esfera do dólar. Nesse contexto, a China desponta como uma referência estratégica, dado que possui bancos com atuação global significativa, desenvolveu sua própria câmara de compensação para transações internacionais e tem promovido ativamente o uso de sua moeda, o renminbi, em uma tentativa de ampliar sua aceitação internacional e reduzir a dependência do dólar como moeda de reserva e transação. Esses esforços refletem uma busca por maior autonomia financeira e por alternativas viáveis dentro de um sistema financeiro cada vez mais fragmentado e multipolar.

A partir de abril de 2020, a Rússia aceitou o renminbi em pagamento pelas exportações de petróleo e carvão para a China, presumivelmente por meio do CIPS. Ele pode usar recibos em renminbi para comprar mercadorias diretamente de fornecedores chineses. O

renminbi entregue ao banco central russo também poderia ser usado para estabilizar a taxa de câmbio do rublo - embora, como o rublo não é uma das moedas para as quais o Banco Popular da China tem um mercado de câmbio direto, os saldos do renminbi primeiro teriam que ser trocados por outra moeda, como o iene japonês ou a libra esterlina. Mas é revelador que, quando a Rússia deixou de pedir dólares em pagamento por suas exportações para a China, passou a aceitar euros, que possui utilidade mais ampla (Yeung; Goh 2022). Segundo Eichengreen (2022):

The United States and other countries that levied sanctions against Russia for its war on Ukraine have deployed an impressive array of financial weapons. These include disconnecting Russian banks from SWIFT; barring banks from engaging in most transactions with Russian counterparties, whether through CHIPS or another Western clearinghouse; and freezing the foreign reserves of Russia's central bank. These steps are possible because SWIFT, in which Western banks are important shareholders, is incorporated in Belgium and because CHIPS is supervised by the U.S. government, just as clearinghouses in other countries are supervised by their national authorities. They are possible since the dollar is the dominant international currency: because it is used by CHIPS; because it is used disproportionately to invoice and settle cross-border transactions globally; and because it accounts for the majority of global foreign exchange reserves (Eichengreen, 2022, p. 6).

Isso deixou a Rússia lutando por outras maneiras de executar transações internacionais, tanto ao receber o pagamento por suas exportações de petróleo quanto ao efetuar o pagamento pelas importações de mercadorias. Ela está procurando outras formas além de dólares, euros, libras e ienes para manter suas reservas estrangeiras em outros lugares além dos Estados Unidos, zona do euro, Reino Unido e Japão. Dados os custos incorridos pela Rússia como resultado dessas sanções, outros governos que contemplam um possível conflito com os Estados Unidos e seus aliados estão presumivelmente perguntando se podem construir instituições e identificar acordos que os libertem do SWIFT, CHIPS e do dólar (Eichengreen, 2022).

A China aponta como o principal candidato a liderar esforços na criação de arranjos financeiros alternativos, dadas suas condições geopolíticas e econômicas. Alinhada ao seu objetivo de reunificação com Taiwan, a China tem razões para antecipar possíveis tensões com os Estados Unidos, que defendem a autonomia da ilha, e para buscar maior resiliência financeira em cenários de conflito. Além disso, o país possui porte econômico e financeiro significativo para construir tais alternativas. Atualmente, é o maior exportador global em termos de valor agregado e ocupa a segunda posição, atrás apenas dos Estados Unidos, no valor de suas importações. O renminbi desempenha um papel central como a moeda utilizada

por suas empresas em transações de comércio exterior. No campo do investimento estrangeiro, a China é a principal fonte global de investimento direto externo e o segundo maior destino desse tipo de capital, após os Estados Unidos (UNCTAD, 2021). Em paralelo, as autoridades chinesas têm promovido ativamente o uso internacional do renminbi, incentivando importadores estrangeiros a realizar pagamentos nessa moeda e orientando os beneficiários dos projetos do Cinturão e Rota da Seda a contrair empréstimos denominados em sua moeda. Esses esforços reforçam sua estratégia de ampliar o alcance global de sua moeda e reduzir a dependência do dólar.

Essas alternativas atrairão países preocupados em serem alvo de sanções dos Estados Unidos. Como, por exemplo, o Irã, que segundo o próprio site do SWIFT (2023):

The new European Council decision, as confirmed by the Belgian Treasury, prohibits companies such as Swift to continue to provide specialised financial messaging services to EU-sanctioned Iranian banks. Swift is incorporated under Belgian law and has to comply with this decision as confirmed by its home country government (Swift, 2023).

Eles estão cientes que os Estados Unidos e a China podem estar em lados opostos de um futuro conflito geopolítico ou, se o conflito não envolver a China diretamente, que seu governo pode preferir permanecer neutro. Fazer negócios por meio de instituições financeiras chinesas seria, portanto, uma forma de contornar as sanções dos Estados Unidos. Isso seria conveniente porque a China já constitui um grande mercado. A China já era o principal destino das exportações russas, por exemplo, antes mesmo da invasão ucraniana. Fazer negócios por meio de instituições financeiras chinesas e acumular ganhos na forma de renminbi é atraente na medida em que a moeda pode ser usada para compras de mercadorias e materiais da China.

No cenário extremo em que as relações entre os Estados Unidos e a China se rompem, podem surgir dois sistemas monetários e financeiros autônomos: um sistema ocidental centrado nos Estados Unidos e utilizando o dólar e um sistema oriental centrado na China e utilizando o renminbi. Em um cenário menos extremo, onde não há sanções dos Estados Unidos à China (ou vice-versa) e nenhum conflito militar direto entre os dois países, haverá sobreposição. As instituições financeiras ocidentais usarão o renminbi e o CIPS para algumas transações com suas contrapartes chinesas, e as instituições financeiras chinesas usarão o CHIPS. Suas respectivas autoridades nacionais não se opuseram a isso no passado. Os quatro grandes bancos públicos chineses são participantes diretos do CHIPS (Eichengreen, 2022).

Certamente, se os Estados Unidos vissem a China como facilitadora da evasão das sanções pela Rússia, essa postura permissiva poderia mudar. Fazer com que Washington impeça os bancos norte-americanos de participar do CIPS seria mais um golpe nas relações Estados Unidos-China e aceleraria a dissociação econômica e financeira dos países. Isso teria implicações de longo alcance não apenas para o sistema financeiro, mas também para a organização fundamental das respectivas economias.

Fora disso, no entanto, os dois sistemas financeiros transfronteiriços continuarão a se sobrepor. A maioria dos observadores, ao se referir à dissociação Estados Unidos-China, prevê crescimento mais lento ou estagnação dos fluxos de comércio e investimento bilaterais, não que esses fluxos cessem totalmente (Segal, 2021). Eles preveem limites às importações e exportações de bens e tecnologias estratégicas, bem como medidas políticas destinadas a aumentar a autossuficiência dos dois países em áreas estratégicas. É concebível, é claro, que eles estejam subestimando a extensão da possível dissociação. No entanto, se algo interrompesse totalmente os fluxos de comércio e investimento bilaterais, a reorganização da compensação transfronteiriça seria o menor dos problemas de qualquer um.

Segundo Lee (2022), mais imediatamente, os acordos financeiros da China, como o CIPS, podem enfraquecer o efeito das sanções ocidentais, oferecendo aos países-alvo uma solução alternativa difícil de detectar. Mas o CHIPS processa 40 vezes mais transações para 10 vezes mais bancos. O sistema de mensagens financeiras da China é usado apenas por poucos participantes diretos, e o CIPS continua a depender do SWIFT para a maioria de suas transações. O renminbi, no qual as transações transfronteiriças adicionais serão denominadas se e quando os pagamentos migrarem para o CIPS, representa apenas 2,1% das transações atualmente suportadas pelo SWIFT. O CIPS forneceria alguma utilidade para um país barrado do CHIPS, mas não permitiria que esse país e seus bancos replicassem toda a rede anterior de transações.

Dessa forma, os Estados Unidos, que executam sanções financeiras, devem ponderar e se preparar para o desenvolvimento de novas ferramentas financeiras alternativas na China e em outros países. Isso pode significar o aumento da coalizão de nações agindo em conjunto para escapar das sanções.

4 Relações China-Rússia para reduzir o uso do dólar

A Rússia tem enfrentado crescente pressão de sanções dos Estados Unidos desde 2014 quando o presidente Barak Obama assinou cinco Ordens Executivas separadas, autorizando o tesouro a rotular como DENs indivíduos e entidades próximas ao regime de Vladimir Putin como forma de retaliação pela invasão da Crimeia¹. Nos anos após esta primeira rodada de sanções, as relações entre Estados Unidos e Rússia se complicaram ainda mais. Enquanto isso, programas de sanções que visaram Moscou continuaram a acumular-se. No final de 2018, DENs russos foram alvos de oito Ordens Executivas separadas, a respeito da interferência russa na presidência dos Estados Unidos nas eleições de 2016 juntamente com outros crimes cibernéticos e violações dos direitos humanos. Em resposta, o governo russo se tornou um crítico das sanções dos Estados Unidos e do papel do dólar na economia global.

Além da retórica anti-dólar intensificada em Moscou, evidências indicam que as sanções dos Estados Unidos aceleraram o ritmo da “desdolarização” russa, esforços estes que começaram nos anos anteriores a 2014. As mudanças mais notáveis vieram nos esforços russos para reduzir significativamente a participação do dólar em suas reservas. Os esforços para reduzir sua dependência do dólar em pagamentos internacionais também aumentaram (McDowell, 2021).

Em uma reunião entre os chefes de estado da Rússia e China em 2017, após as sanções terem sido postas em prática, o primeiro-ministro russo Dmitry Medvedev defendeu uma mudança no SMI. Embora ele não tenha mencionado as sanções diretamente, ele apelou a uma política monetária baseada em um sistema de várias moedas de reserva, com formas de liquidação diferenciadas, onde não haveria dominação de nenhuma moeda (Reuters, 2017).

Após a eclosão da crise na Ucrânia no fim de 2021, as sanções financeiras foram intensificadas, algumas das quais são as primeiras a serem usadas contra um grande país como a Rússia. De acordo com Xu e Xiong (2022), as sanções financeiras possuem algumas características principais, como, por exemplo, a primeira é congelar ou confiscar os bens das entidades em questão. A União Europeia e o Reino Unido também impuseram o congelamento de ativos a indivíduos e instituições russas. Mais recentemente, em 28 de

¹ No início de 2014, a Crimeia se tornou o foco de uma das piores crises entre a Rússia e países como os Estados Unidos e o Reino Unido desde a Guerra Fria, depois que o ex-presidente da Ucrânia, o líder pró-russo Viktor Yanukovich, foi deposto após uma série de protestos (BBC, 2022).

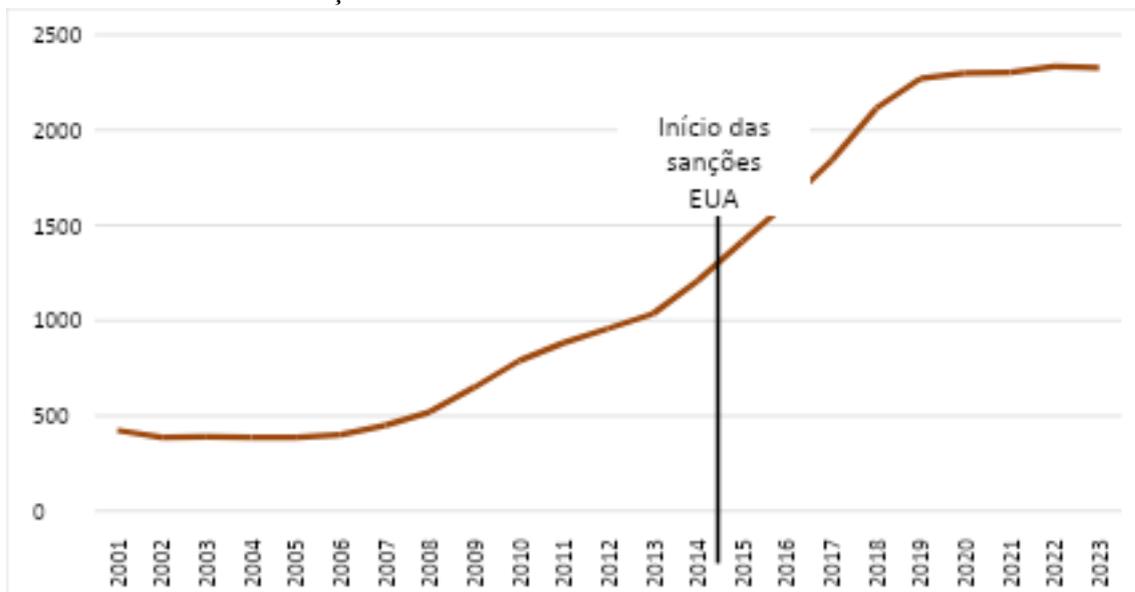
fevereiro de 2022, os Estados Unidos e a Europa impuseram um congelamento dos ativos do Banco Central da Rússia para restringir sua capacidade de usar suas reservas internacionais, o que deixou cerca de US\$ 300 bilhões em ativos russos congelados e causou choques significativos nos mercados financeiros russos. A segunda restrição, segundo Xu e Xiong (2022):

[...] is to restrict Russian institutions' access to the US dollar payment network and SWIFT system. The United States is at the core of the international payment and settlement system. By restricting or even cutting off the links between Russian financial institutions and the US dollar payment network, it makes Russia impossible to conduct international economic transactions with overseas as usual. For example, in the sanctions imposed by the U.S. Treasury Department on the Russian Savings Bank on 24 February 2022, it required all U.S. financial institutions to close any Russian Savings Bank agency account or remittance account within 30 days, thus kicking the bank out of the US dollar payment and settlement system.¹ In addition, driven by the United States and Europe, some of the key Russian banks, such as the Vneshtorgbank, the Vnesheconombank (VEB) and the Promsvyazbank, have been excluded from the SWIFT system. Hence, these Russian financial institutions will be restricted to operate their international trade and financial transactions as usual” (Xu; Xiong, 2022, p. 2).

Em um encontro realizado em 2021 com os ministros das Relações Exteriores da União Europeia, o principal diplomata da Ucrânia, Dmytro Kuleba, pediu um novo pacote de sanções, incluindo a expulsão de bancos russos do SWIFT. A conversa sobre um possível embargo atingiu seu auge em Moscou nos dias que antecederam o anúncio do presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, de uma nova rodada de sanções contra a Rússia em meados de abril, com funcionários russos e autoridades bancárias falando sobre os perigos de ser desconectado. O porta-voz do Kremlin, Dmitry Peskov, defendeu que não podem descartar quaisquer ameaças em potencial, quando questionado sobre a possibilidade. Segundo ele, as sanções não são razoáveis e imprevisíveis e, portanto, a situação os obriga a estarem sempre em estado de alerta (Moscowtimes, 2021).

Como esses exemplos ilustram, desde a introdução de sanções dos Estados Unidos, os ministros russos vincularam diretamente o domínio do dólar à capacidade do país de transformar a moeda em arma e, como resultado, exigiram medidas para reduzir a dependência de sua economia do dólar. O Gráfico 1 mostra as variações nas reservas em ouro da Rússia de 2001 até 2023, é notável o aumento das reservas de ouro após as primeiras sanções.

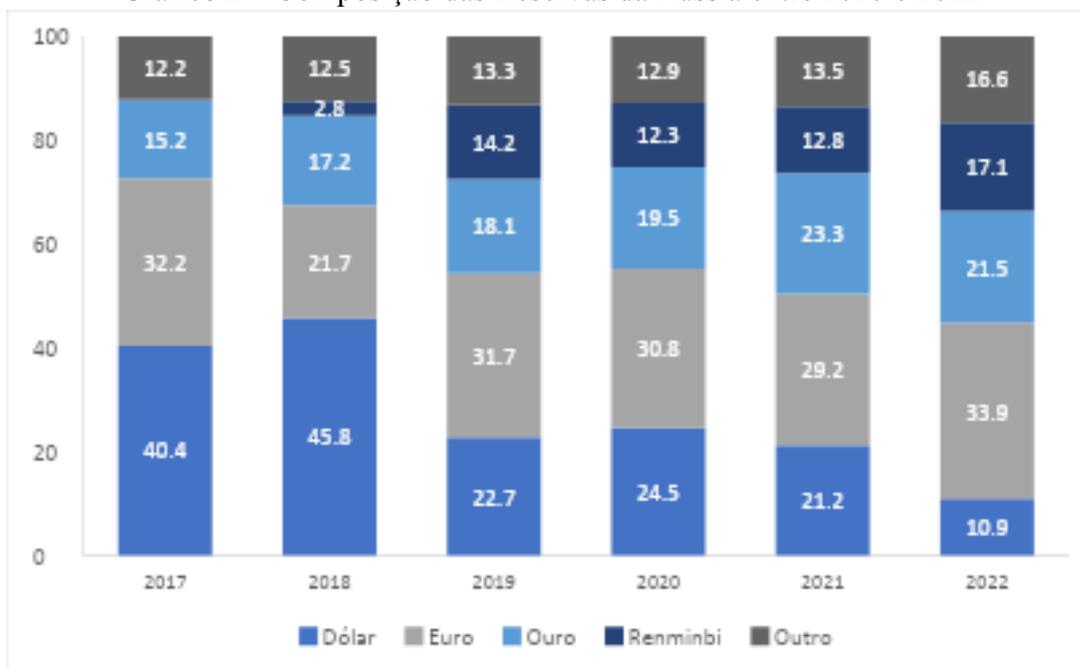
Gráfico 1 - Variação das Reservas de Ouro na Rússia Entre 2001 a 2023



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do World Gold Council (2023).

O Gráfico 2 nos dá a dimensão da composição do portfólio russo nas suas reservas, bem como suas variações entre os anos de 2017 até 2022, nota-se que a Rússia utiliza o dólar, o euro, o ouro e o renminbi como maiores fontes.

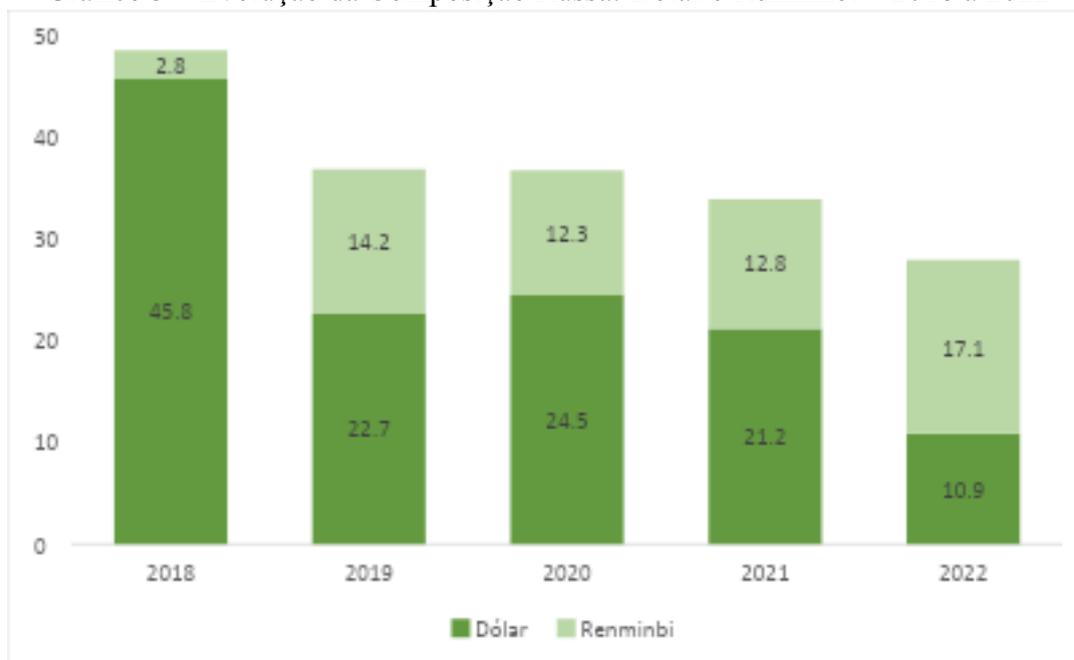
Gráfico 2 – Composição das Reservas da Rússia entre 2017 e 2022



Fonte: Elaboração própria através de dados do Banco Central da Rússia (2023).

No Gráfico 3 é possível ter melhor visualização a respeito da comparação nos últimos cinco anos entre a composição do dólar e do renminbi da Rússia e como a moeda norte-americana reduz-se consideravelmente no portfólio russo.

Gráfico 3 – Evolução da Composição Russa: Dólar e Renminbi – 2018 a 2022



Fonte: elaboração própria através de dados do Banco Central da Rússia (2023).

Em 2022 o dólar se torna quase quatro vezes menor na composição de moedas estrangeiras da Rússia em relação a 2018. Por outro lado, o renminbi possui uma evolução significativa a partir de 2018, se tornando em 2022 17,1% da composição russa, superando o dólar em 6,2%.

Os países sancionados buscam novos meios de reduzir sua dependência dos ativos em dólares, o que é uma resposta natural às sanções. Isso não apenas reduzirá a ameaça de futuras sanções financeiras dos Estados Unidos, mas também reduzirá o impacto negativo das sanções financeiras atuais, como mostrou a Rússia, que reduziu progressivamente seus ativos em dólares e o uso do dólar após o incidente da Criméia. De acordo com um relatório emitido pelo Banco Central da Rússia (2022), a proporção de ativos em dólares nas reservas internacionais da Rússia, incluindo ouro, caiu de 43,4% em junho de 2014 para 16,4% em junho de 2021. No mesmo período, a proporção de ativos de reserva da Rússia emitidos por entidades americanas também caíram fortemente de 29,7% para 6,6%. Sendo assim, de acordo com Xu e Xiong, (2022):

The large-scale financial sanctions imposed by the United States on Russia could further accelerate the Russia's policy stance of de-dollarization. For example, in 31 March decree, Vladimir Putin ordered that gas exports to Europe should be paid for in rubles instead of euros or dollars. Additionally, Russia is seeking payment in non US dollars for oil exports to some Indian customers (Xu; Xiong, 2022, p. 4).

Ainda segundo os autores, a respeito das economias emergentes;

US sanctions against Russia are also an alarm bell ringing for emerging countries. As an important geopolitical shock itself, sanction policy will exacerbate emerging market countries' concerns about the dollar system. It will force emerging market economies to rethink their management framework of international reserves, currency composition of foreign exchange reserves and alternative reserve assets. In particular, they need to assess cautiously whether and how to achieve currency and asset diversification of foreign exchange reserves (Xu; Xiong, 2022, p. 4).

A economia da Rússia é altamente dependente das exportações de energia, mas o petróleo é cotado e negociado em dólares. Este mercado representa uma área em que Moscou faz questão de desvincular-se do dólar. O governo russo parece ter encontrado um parceiro disposto a ajudá-los, a China. Em 2015, Pequim começou a pagar por suas importações de petróleo russo em renminbi, enquanto as empresas estatais russas de petróleo publicamente anunciaram sua intenção de aumentar o papel do renminbi em seus negócios com a China (Hobson, 2015).

Se por acaso a Rússia fosse desconectada do SWIFT, os bancos russos seriam forçados a usar alternativas, talvez tendo que convencer suas instituições a utilizarem um sistema doméstico exclusivo ou utilizar intermediários de nações amigas. Como, por exemplo, podem ser bancos na Bielorrússia ou outros membros da União Econômica da Eurásia², que estão ligados ao SWIFT, assim também como uma alternativa própria, Financial Messaging System of the Bank of Russia (SPFS) (McDowell, 2023).

Até o momento, o SPFS foi fortemente promovido na Rússia, mas não conseguiu receber muita aceitação no exterior. Desenvolvido em 2014, ele tem mais de 400 usuários domésticos – praticamente todos os credores russos licenciados – mas apenas alguns no exterior. Apesar de um desejo compartilhado de reduzir o domínio dos sistemas ocidentais na economia global e de sua amizade diplomática com a China - com apenas um banco chinês inscrito no SPFS - com duas milhões de mensagens por mês, o sistema doméstico responde

² União Econômica Eurasiática (UEE) é uma união econômica dos Estados localizados principalmente no norte da Eurásia. Um tratado visa a criação da UEE foi assinado em 29 de maio de 2014 pelos líderes da Bielorrússia, Cazaquistão e Rússia, e entrou em vigor em 1 de janeiro de 2015.

por apenas um quinto de todas as mensagens financeiras, de acordo com o relatório do Banco Central Russo (2022). Ele busca aumentar sua participação para um terço até o final de 2023.

Em junho de 2019, a Duma Russa aprovou uma lei que permite que entidades estrangeiras acessem o SPFS, segundo a qual o Banco Central da Rússia está qualificado para fornecer serviços de transmissão de informações financeiras a bancos estrangeiros, organizações internacionais e bancos centrais de outros países. A Rússia também fortaleceu gradualmente a cooperação com a Índia, China, Turquia e outros países, na esperança de estender o sistema SPFS a mais instituições estrangeiras. Entidades russas e estrangeiras já aderiram ao sistema SPFS e, em 29 de junho de 2022, Elvira Nabiullina, governadora do Banco da Rússia, disse que 70 instituições financeiras estrangeiras de 12 países já estavam conectadas ao sistema (Moscowtimes, 2021).

Influentes agentes na China têm prestado muita atenção ao aumento do descontentamento em relação à dependência do dólar. O ex-governador do Banco Popular da China, Zhou Xiaochuan sugeriu que as sanções financeiras dos Estados Unidos prejudicariam o papel do dólar nos pagamentos internacionais. Ele acrescentou que isso pode representar uma oportunidade para acelerar o uso internacional da moeda chinesa, o renminbi. Na mesma linha, o economista chinês Yu Yongding argumentou em meados de 2020 que as sanções dos Estados Unidos contra a Rússia e o Irã permitem aos chineses avançarem com a internacionalização de sua moeda, no qual a China deve aproveitar tal oportunidade para promover o uso do renminbi em acordos comerciais com outros países não satisfeitos com o dólar (McDowell, 2021).

Embora uma estratégia específica seja difícil de definir neste momento, a China adotou várias etapas nos últimos anos que sugerem que está explorando cuidadosamente suas opções quando se trata do desenvolvimento de sistemas de pagamentos alternativos que não envolvam o dólar. Por exemplo, a China começou a explorar a possibilidade de pagar suas importações de petróleo na própria moeda (Chatterjee; Meng, 2018). A China também entrou em discussões com a Rússia sobre a criação de um sistema no qual os dois países possam liquidar o comércio entre os entre ambos em renminbi, ao invés de utilizarem o dólar.

Rússia e China se afastaram ainda mais do uso do dólar no comércio bilateral em 2018, após a imposição de pesadas tarifas pelos Estados Unidos sobre produtos chineses e o início da guerra comercial entre esses dois países. Enquanto Moscou já havia liderado a iniciativa de desdolarização, Pequim rapidamente modelou a estratégia da Rússia quando percebeu seu próprio risco para as medidas financeiras punitivas dos Estados Unidos. Isso

abriu caminho para um acordo realizado em 2019 para substituir o dólar por moedas nacionais em acordos internacionais entre eles. Essa coordenação financeira ajudou a Rússia a reduzir sua dependência do dólar no comércio. Enquanto mais de 80% das exportações totais da Rússia eram denominadas em dólares em 2013, apenas pouco mais da metade de suas exportações totais hoje são liquidadas em dólares. A maior parte da queda foi absorvida pelo comércio com a China (Bushari; Nikoladze, 2022).

Com o apoio do Banco Popular da China (PBoC), a China lançou em 2015 seu próprio sistema de serviços de compensação e liquidação, o CIPS, com o objetivo de internacionalizar o uso do renminbi. Ele permite que bancos globais compensem transações internacionais em renminbi diretamente onshore³, em vez de compensar bancos em centros offshore⁴. O CIPS informou que processou 135,7 bilhões de renminbi (US\$ 19,4 bilhões) por dia em 2019. No final de junho, cerca de 980 instituições financeiras em 96 países e regiões usaram o sistema. Eles incluem 30 bancos no Japão, 23 bancos na Rússia e 31 bancos de países africanos que receberam fundos em renminbi por meio de projetos de infraestrutura sob a Iniciativa Belt and Road⁵ de Pequim. Por enquanto, o CIPS ainda depende amplamente do SWIFT para mensagens financeiras internacionais, mas tem potencial para operar de forma independente e ter sua própria linha de comunicação direta entre organizações financeiras (Reuters, 2020).

De acordo com Lockett e Kinder (2022), há sinais de progresso. Nos últimos anos, a moeda chinesa finalmente superou o iene do Japão no ranking de pagamentos internacionais do SWIFT, ficando em quarto lugar pela primeira vez em sua história. Porém, a verdadeira ambição da China é ir além da estrutura financeira controlada pelo Ocidente, por isso, passou anos desenvolvendo seu próprio sistema de pagamentos denominado em renminbi, por meio do qual os pagamentos aumentaram cerca de 20% em 2020.

De acordo com o jornal Reuters (2020), com o renminbi ainda longe de ser uma moeda globalmente importante, os bancos estrangeiros podem ainda não sentir uma necessidade urgente de uma rede de mensagens alternativa que atenda especificamente a entidades chinesas fora da região. No final de junho de 2019, o renminbi representava apenas 1,76% de todas as liquidações de contas via SWIFT - atrás do dólar, do euro, da libra esterlina

³ Empresas onshore são aquelas que, em termos financeiros, produzem seu negócio no país de origem, ou seja, em terra. Sendo assim, tem suas obrigações fiscais regidas pelas políticas internas.

⁴ Offshore, em tradução direta “fora da costa”, é toda organização que tem transações realizadas em país estrangeiro, sujeitas a um regime extraterritorial.

⁵ Belt and Road (BRI) é uma ambiciosa estratégia de desenvolvimento adotada pelo governo chinês que visa reviver antigas rotas de comércio por meio de uma rede de projetos de infraestrutura para a Ásia Central, o Sudeste Asiático, o Oriente Médio e a África.

e do iene japonês. O renminbi ainda está em oitavo lugar em termos de volume de negócios no mercado cambial. Mas subiu em agosto de 2019 para o quinto lugar nos pagamentos SWIFT e, depois de ultrapassar os dólares canadense e australiano, ocupando o quinto lugar nas reservas cambiais dos bancos centrais.

Embora este sistema esteja longe de ser um desafio para a compensação global do dólar, representa um ponto de partida para pagamentos internacionais, em teoria, também podendo fornecer refúgio financeiro para países que sofrem com sanções impostas pelos Estados Unidos.

5 Considerações finais

A predominância do dólar é a base da hegemonia monetária e financeira dos Estados Unidos, assim definiu a ordem internacional liberal na era do pós-guerra. Dólares são usados em todo o mundo para fins de transação, para faturamento, para gestão de patrimônio e risco, e para funções menos significativas, como turismo. Das 180 moedas existentes no mundo, o dólar e o euro estão em um patamar próprio.

Enquanto moeda dominante, faz com que haja privilégio para os Estados Unidos emitirem dívida na moeda de reserva mundial, e o privilégio para sancionarem os países de comportamento “errado”. Por muito tempo, o Federal Reserve operou sua política monetária apenas de acordo com a situação econômica nacional. Como moeda nacional, não há motivos para muitas críticas, mas o dólar desempenha um papel de bem público global.

Ainda não apareceu uma alternativa real que possa representar um forte desafio ao dólar ou ao SWIFT. O dólar ou o SWIFT têm fortes efeitos de rede, o que resultará ainda mais em uma inércia do SMI e impedirá mudanças fundamentais. Mas, como foi mostrado, isso não significa que o SMI permanecerá estável.

A utilização do SWIFT como arma intensificou o desenvolvimento de novas ferramentas para transações financeiras como uma alternativa ao sistema de pagamento existente para o comércio internacional. Economias, como a China, desempenham o papel principal no que diz respeito a esses sistemas alternativos, particularmente no que diz respeito ao CIPS, utilizado para transferências entre países, mesmo que ainda relativamente menor aos SWIFT. Até o momento, as transferências transfronteiriças assentam-se em um grau muito elevado de centralização das suas infraestruturas, sob controle da União Europeia e principalmente dos Estados Unidos. Uma polarização óbvia, mas, com a existência de um

conjunto de novos sistemas concorrentes entre si pode enfraquecer essa importante característica da financeirização, um desenvolvimento que está claramente preocupando os agentes norte-americanos.

Como pode ser visto, a dependência do dólar pode criar diversos problemas para países pequenos e aqueles considerados periféricos, pois estes países devem se “curvar” as exigências impostas pelos Estados Unidos, e caso descumpridas tais exigências estes países acabam sofrendo sanções. Esses atos prejudicam suas economias que dependem principalmente das exportações. Porém, esta postura adotada pelos Estados Unidos acaba fazendo com que sejam buscadas novas formas de pagamentos internacionais sem utilização do dólar como moeda principal, como é o caso da China e da Rússia, que acabaram desenvolvendo seu próprio sistema de pagamentos e utilizar cada menos do dólar em suas reservas de moedas estrangeiras; logo, a segunda maior economia do mundo lança sua moeda para o SMI como também diz ser possível uma alternativa, incentivando países a realizarem a “desdolarização”.

Referências

BANK OF RUSSIA. International Reserves of the Russian Federation. Disponível em: https://www.cbr.ru/eng/hd_base/mrrf/mrrf_m/?UniDbQuery.Posted=True&UniDbQuery.From=01.2023&UniDbQuery.To=01.2024. Acesso em: 16 nov. 2022.

BANK OF RUSSIA. Bank of Russia Foreign Exchange and Gold Asset Management Report. Moscow, 2022. Disponível em: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/39685/2022-01_res_en.pdf. Acesso em: 16 nov. 2022.

BUSHARI, M.; NIKOLADZE, M. Russia And China: Partners In Dedollarization. 2022.

CHATTERJEE, S.; MENG M. China Taking First Steps To Pay For Oil In Yuan This Year. Disponível em: <https://www.reuters.com/Article/Us-ChinaOil-Yuan-Exclusive/Exclusivechina-Taking-First-Steps-To-Pay-For-Oil-In-Yuan-This-YearSources-Iduskbn1h51fa/>. Acesso em: 16 jul. 2023.

DE GOEDE, M. Finance/Security Infrastructures, Review Of International Political Economy. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1830832>. Acesso em: 17 dez. 2022.

DUPAS, G. Hegemonia Norte-Americana, Governabilidade Global E Impasses Nos Grandes Países Da Periferia. Contexto Internacional [online], v. 25, n. 2, p. 273-295, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292003000200002>. Acesso em: 17 dez. 2022.

EICHENGREEN, B. Sanctions, Swift, And China's Cross-Border Interbank Payments System. Center For Strategic and International Studies Briefs Federal Reserve Bank Of New York. "Chips". 2022. Disponível em: <https://www.newyorkfed.org/Aboutthefed/Fedpoint/Fed36.Html>. Acesso em: 18 jul. 2023.

FERNANDES, M.; PEDRO DE CARVALHO, M. Inserção chinesa no Sistema Financeiro Internacional: assertividade e resposta às sanções do Ocidente. *Conjuntura Austral*, [s. l.], v. 15, n. 70, p. 39–50, 2024. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/135425>. Acesso em: 18 jul. 2023.

GALOUCHKO, K.; FEDORINOVA, Y. Russian Markets Slide After Us Ups Ante With The Worst Sanctions Yet. 2018. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/News/Articles/2018-04-09/RussiaGovernment-Said-To-Seek-Ways-To-Help-Sanctioned-Oligarchs?>. Acesso em: 19 jul. 2021.

HELLEINER, E. Political Determinants Of International Currencies: What Future For The Us Dollar? *Review Of International Political Economy*. 2008. Disponível em: <https://www.swift.com/about-us/history>. Acesso em: 07 jul. 2023.

FARRELL, H.; NEWMAN, L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*; 44 (1): 42–79, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1162/Isec_A_00351. Acesso em: 18 jul. 2023.

HOBSON, P. Russia Embraces Yuan In Move Against Us Dollar Hegemony. *The Moscow Times*. 2015.

LEE, L. Cips Vs. Chips: China's Alternative To The U.S.-Dominated Financial System Live. *The China Project*. 2022. Disponível em: <https://thechinaproject.com/2022/10/31/Cips-Vs-ChipsChinas-Alternative-To-The-U-S-Dominated-Financial-System-Live-With-Lizzi-Lee/>. Acesso em: 15 dez. 2022.

LOCKETT, H.; KINDER, T. How The Ukraine War Could Boost China's Global Finance Ambitions. 2022. Disponível em: <https://www.ft.com/Content/D5346dcd-D23c-4f82-Abc9-E29dc53a0fb5>. Acesso em: 16 nov. 2022.

MCDOWELL, D. Financial Sanctions And Political Risk In The International Currency System, *Review Of International Political Economy*. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1736126>. Acesso em: 16 nov. 2022.

MCDOWELL, D. *Bucking the Buck: US Financial Sanctions and the International Backlash against the Dollar*. New York: Oxford Academic, 2023.

NORRLOF, C. ET AL. *Global Monetary Order And The Liberal Order Debate*. *International Studies Perspectives*, 2020.

XU, Q.; XIONG, A. The Impact Of Financial Sanctions On The International Monetary System, China Economic Journal, 2022.

RAPPEPORT, A. Why Didn't The U.S. Cut Off Russia From Swift? It's Complicated. 2022. Disponível em:
<https://www.nytimes.com/2022/02/24/Business/Russia-Swift-FinancialSystem.Html>. Acesso em: 17 dez. 2022.

REUTERS. Factbox-China's Onshore Yuan Clearing And Settlement System Cips. 2020. Disponível em:
<https://www.reuters.com/article/business/autos-transportation/factbox-chinas-onshore-yuan-clearing-and-settlement-system-cips-idUSL3N2F115E/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

REUTERS. Dollar Should Not Dominate The World – Russian Pm Medvedev. 2017. Disponível em:
<https://www.reuters.com/article/world/russias-medvedev-says-the-world-shouldnt-be-dominat-ed-by-one-currency-idUSKBN1D13J0/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

SEGAL, S.; REYNOLDS, M.; ROBERTS, B. Degrees Of Separation: A Targeted Approach To U.S.-China Decoupling. Washington, Dc: Center For Strategic and International Studies, 2021. Disponível em:
<https://www.csis.org/Analysis/Degrees-Separation-TargetedApproach-Us-China-Decoupling-Final-Report>. Acesso em: 15 jul. 2024.

SWIFT. Worldwide Currency Usage and Trends: Information Paper Prepared by SWIFT in Collaboration with City of London and Paris EUROPLACE. 2015. Disponível em:
<https://www.swift.com/newsevents/news/new-research-highlights-currency-usage-and-trends-in-global-payments>. Acesso em: 15 jul. 2024.

THE MOSCOW TIMES. Should Russian Banks Be Scared Of Swift Disconnection? 2021.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. World Investment Report 2021. New York: Unctad, 2021. Disponível em:
<https://unctad.org/Webflyer/World-Investment-Report-2021>. Acesso em: 15 jul. 2024.

WORLD GOLD COUNCIL. Central Bank Gold Reserves Survey, 2023.

YEUNG, R.; KHOON G. Petroyuan Will Not Bring About A Regime Shift Soon. Anz Research, China Insight, 2022.

Recebido em 03 de outubro de 2024.

Aceito para publicação em 22 de novembro de 2024.



IHOPLoS

Revista de
Estudos Estratégicos e
Relações Internacionais

PPGEST-UFF

