



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Prof. Dr. Pe. Luís Henrique Eloy e Silva

Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim

Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa

Pró-reitores: Extensão – Profa. Dra. Cláudia Venturini; Gestão Financeira – Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação – Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura – Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação – Prof. Dr. Martinho Campolina Rebello Horta; Recursos Humanos – Sérgio Silveira Martins; Arcos – Jorge Sundermann; Barreiro – Renato Moreira Hadad; Betim – Eugênio Batista Leite; Contagem – Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas – Iran Calixto Abrão; São Gabriel – Alexandre Rezende Guimarães; Valle; Serro e Guanhães – Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Direção e coordenação editorial: Mariana Teixeira de Carvalho Moura

Comercial: Paulo Vitor de Castro Carvalho

Conselho editorial: Edil Carvalho Guedes Filho; Eliane Scheid Gazire; Ev' Angela Batista Rodrigues de Barros; Flávio de Jesus Resende; Jean Richard Lopes; Leonardo César Souza Ramos; Lucas de Alvarenga Gontijo; Luciana Lemos de Azevedo; Márcia Stengel; Mariana Teixeira de Carvalho Moura; Meire Chucre Tannure Martins; Mozahir Salomão Bruck; Pedro Paiva Brito; Sérgio de Moraes Hanriot.

EDITORA PUC MINAS: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico • Tel: (31) 3319.9904

Fax: (31) 3319.9907 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil • e-mail: editora@pucminas.br



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte
ISSN: 2317-773X
v. 13 n. 1
fevereiro 2025



Conselho Executivo

Prof. Vinícius Tavares de Oliveira

Prof. Leonardo César Ramos

Equipe Editorial

Victor de Matos Nascimento

Mariana Ferreira Torres

Larissa Cristina Silva Ribeiro

Ana Carolina Zappa De Carli Meireles Rabello

Murilo de Moraes Cortez

Clara Freire de Carvalho Holsbach da Costa

Ana Carolina dos Santos Santana

Gabriel Passoni Barbosa

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)

Andrés Malamud (Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa)

Antonio Carlos Lessa (Universidade de Brasília UNB)

Atílio Borón (Universidade de Buenos Aires – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Carlos Milani (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Carlos S. Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Gladys Lechini (Universidade Nacional de Rosário – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)

Jens Bartelson (Lund University)

João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

José Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)

José Luis León-Manríquez (Universidade Autónoma Metropolitana Xochimilco)

Letícia Pinheiro (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Luis Fernando Ayerbe (Universidade Estadual Paulista)

Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco)

Maria Regina Soares de Lima (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Matt Ferchen (Tsinghua University)

Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)

Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Paulo Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Rafael Villa (Universidade de São Paulo)

R. Evan Ellis (Center for Strategic and International Studies)

Renato Boschi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Sean Burges (Australian National University)

Shiguenoli Myamoto (Universidade Estadual de Campinas – San Tiago Dantas)

Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)

Chefe do Departamento: Mariana Balau Silveira

**Introdução ao dossiê “Debates e desafios do G20: reflexões
a partir da Economia Política Internacional” 9**

*Introduction to the Special Issue “Debates and Challenges of the G20: Insights from
International Political Economy”*

*Introducción al dossier “Debates y Desafíos del G20: Reflexiones desde la Economía Política
Internacional”*

Aline Regina Alves Martins, Henrique Zeferino de Menezes

**Inovação Tecnológica no G20: caminhos para a inclusão
financeira e a equidade na saúde Global 12**

*Technological Innovation in the G20: Pathways for Financial Inclusion and Global Health
Equity*

*Innovación Tecnológica en el G20: Caminos para la Inclusión Financiera y la Equidad en la
Salud Global*

Aline Regina Alves Martins, Henrique Zeferino de Menezes

**O Papel do Brasil na Construção de uma Aliança Global
contra a Fome e a Pobreza no Contexto do G20 29**

*El Rol de Brasil en la Construcción de una Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza en el
Contexto del G20*

*The Role of Brazil in Building a Global Alliance against Hunger and Poverty in the Context of
the G20*

Neblina Orrico, Danilo Elias Fialho Josaphat

**A Dinâmica Política da Reforma das Instituições de Bretton
Woods no G20: as Tensões da Expansão do Modelo de
Clubes em um Mundo Multipolar 44**

*The Political Dynamics of the Reform of the Bretton Woods Institutions in the G20: the
Tensions of the Club Model Expansion in a Multipolar World*

*La dinámica política de la reforma de las instituciones de Bretton Woods en el G20: las
tensiones de la expansión del modelo de clubes en un mundo multipolar*

Alex Jobim Farias

Participation of the C20 in the G20 negotiation table
bringing representativity and legitimacy: a case study of the
Education Working Group under Brazil's presidency in 2024 59

Participação do C20 na mesa de negociações do G20 trazendo representatividade e legitimidade: um estudo de caso do Grupo de Trabalho de Educação sob a presidência do Brasil em 2024

Participación del C20 en la mesa de negociaciones del G20 aportando representatividad y legitimidad: un estudio de caso del Grupo de Trabajo de Educación bajo la presidencia de Brasil en 2024

Andressa Pellanda, Ana Helena Rodrigues

Mecanismo Inovador de Desenvolvimento Limpo do G20:
uma proposta para alavancar e acelerar o Financiamento da
Mitigação da Mudança Global do Clima 78

G20 Clean Development Innovative Mechanism: a proposal to leverage and accelerate Climate Change Mitigation Finance

Mecanismo inovador de desarrollo limpio del G20: una propuesta para impulsar y acelerar el financiamiento para la mitigación del cambio climático¹

José Domingos Gonzalez Miguez, Thiago de Araújo Mendes, Luciano Schweizer

O G20 e a governança internacional contemporânea 106

The G20 and contemporary international governance

El G20 y la gobernanza internacional contemporánea

Ana Rachel Simões Fortes, Flávia de Campos Mello

A relação entre Turquia e Estados Unidos: a geopolítica da
Guerra-Fria e a estratégia da contenção 123

The relation between Turkey and the United States: the geopolitics of the Cold War and the strategy of containment

La relación entre Turquía y Estados Unidos: la geopolítica de la Guerra Fría y la estrategia de contención

Waldeir Eustáquio dos Santos, Rodrigo Corrêa Teixeira

Notas sobre a ascensão e crise da etapa neoliberal do imperialismo.. 145

Notes on the rise and crisis of the neoliberal stage of imperialism

Reflexiones sobre el ascenso y crisis de la etapa neoliberal del imperialismo

Jonnas Esmeraldo Marques de Vasconcelos

**Navios, autoidentidade e o ethos militar: conceituando
segurança ontológica naval 164**

Warships, self-identity, and the military ethos: conceptualizing naval ontological security

Buques, autoidentidad y ethos militar: conceptualización de la seguridad ontológica naval

Bruno Sowden-Carvalho, Marcelo M. Valença

**Colonialismo químico em escala global: a dependência do
uso de agrotóxicos no Brasil e seus impactos 183**

Chemical colonialism on a global scale: Brazil's dependence on pesticide use and its impacts

Colonialismo químico a escala global: la dependencia del uso de agroquímicos en Brasil y sus impactos

Ivi Vasconcelos Elias

Estudos de Áreas e Geografia no Brasil 190

Area Studies and Geography in Brazil

Estudios de Áreas y Geografía en Brasil

Rodrigo Dutra Gomes

**De Estado Pária aos desafios de uma Potência Emergente:
reflexões sobre os 30 anos de política externa da África do
Sul pós-apartheid 212**

From Pariah State to the Challenges of an Emerging Power: Reflections on 30 Years of Post-Apartheid South African Foreign Policy

De un Estado Paria a los desafios de una potencia emergente: reflexiones sobre los 30 años de la política exterior de Sudáfrica después del apartheid

Anselmo Otavio

**Social factors related to Iranians attitude towards Afghan
immigrants residing in Iran 231**

Factores sociales relacionados con las actitudes de los iraníes hacia los inmigrantes afganos residentes en Irán

Fatores sociais relacionados às atitudes dos iranianos em relação aos imigrantes afegãos residentes no Irã

Ali Juma Hamdard, Akbar Zareshahabadi, Sayed Mohammad Firozi

Introdução ao dossiê “Debates e desafios do G20: reflexões a partir da Economia Política Internacional”



Introduction to the Special Issue “Debates and Challenges of the G20: Insights from International Political Economy”

Introducción al dossier “Debates y Desafíos del G20: Reflexiones desde la Economía Política Internacional”

Aline Regina Alves Martins¹
Henrique Zeferino de Menezes²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13n1p9-11

Submetido em: 12 de agosto de 2025
Aceito em: 14 de agosto de 2025.

1. Professora do bacharelado em Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal de Goiás (UFG). Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). Contato: alinermartins@ufg.br

2. Professor do bacharelado em Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). Contato: hzmenezes@ccsa.ufpb.br

O dossiê “Debates e desafios do G20: reflexões a partir da Economia Política Internacional” nasceu de uma iniciativa da área temática de Economia Política Internacional (EPI) da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) em parceria com a revista Estudos Internacionais.

O intuito do dossiê é refletir sobre o papel, a importância e as limitações do G20 na produção de respostas a problemas globais, tomando como referência abordagens teóricas e metodológicas do campo da economia política internacional. Esse esforço busca contribuir para o debate acadêmico sobre as dinâmicas de poder e os interesses em disputa no interior do grupo e seus efeitos sobre a governança global. Ao reunir diferentes perspectivas analíticas e temáticas relevantes para o grupo e para as relações internacionais, o dossiê pretende também oferecer subsídios para uma avaliação crítica da atuação geral do G20 e, em especial, em um contexto de crises múltiplas.

Destaca-se, neste contexto, a presidência do G20 exercida pelo Brasil em 2024, marcada por uma atuação proativa e pela tentativa de consolidar uma agenda internacional mais inclusiva e comprometida com os desafios contemporâneos. A liderança brasileira tem se evidenciado na promoção de avanços concretos em diversas frentes, com ênfase em três grandes prioridades que orientam sua atuação: i) a urgência de enfrentar a fome, a pobreza e as múltiplas formas de desigualdade que persistem em escala global; ii) a necessidade de impulsionar o desenvolvimento sustentável, por meio de transições energéticas justas e da intensificação

das ações voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas; iii) o imperativo de reformar a governança global, de modo a torná-la mais representativa, democrática e eficaz frente aos desafios do século XXI.

Esse protagonismo brasileiro ocorre em um momento particularmente desafiador para a ordem internacional, marcado por uma profunda instabilidade política. A presidência coincide com a continuidade da guerra entre Rússia e Ucrânia, o agravamento da crise humanitária resultante do massacre de Israel na Palestina e a iminente, agora confirmada, reeleição de Donald Trump nos Estados Unidos, fatores que tensionam ainda mais o cenário geopolítico e dificultam consensos no âmbito do G20.

Apesar das dificuldades estruturais apontadas, o Brasil conseguiu articular importantes consensos e alcançar resultados concretos ao longo de sua presidência no G20. Mais do que aprofundar o debate qualitativo sobre desafios cruciais da agenda internacional e mediar interesses frequentemente divergentes, o país obteve avanços práticos e assegurou compromissos políticos relevantes em áreas estratégicas como meio ambiente, saúde global e segurança alimentar. Além disso, aprofundou discussões fundamentais sobre igualdade, inclusão social e inclusão financeira, reafirmando o potencial do G20 como um espaço legítimo e necessário de governança global.

Com o objetivo de compreender parte dessas questões, este dossiê reúne seis artigos dedicados a examinar o papel do G20 na governança internacional contemporânea, com ênfase em suas potencialidades e limites diante dos desafios globais atuais.

Abre o dossiê o artigo “O G20 e a governança internacional contemporânea”, de Flávia de Campos Mello e Ana Rachel Simões Fortes. As autoras exploram o G20 como fórum de governança global, sua transformação, desafios e a diversificação de suas agendas no contexto de crise do multilateralismo e de fragmentação da ordem internacional. Em seguida, o artigo “A Dinâmica Política da Reforma das Instituições de Bretton Woods no G20: as tensões da expansão do modelo de clubes em um mundo multipolar”, de Alex Jobim Farias, debate como a ascensão do G20 impulsionou, por um lado, reformas nas instituições de Bretton Woods para acomodar potências emergentes e de outro, gerou críticas à sua legitimidade, alimentando a formação competitiva do Brics como contrapeso. Após, há o estudo “Mecanismo Inovador de Desenvolvimento Limpo do G20: uma proposta para alavancar e acelerar o financiamento da mitigação da mudança global do clima”, de José D.G Miguez, Thiago de A. Mendes e Luciano T. Schweizer. Os autores apresentam o Mecanismo Inovador de Desenvolvimento Limpo do G20, estrutura que visa acelerar os esforços globais de mitigação climática através de soluções científicas, diplomáticas e financeiras. Logo após, o artigo “Inovação Tecnológica no G20: caminhos para a inclusão financeira e a equidade na saúde global”, de Aline Regina Alves Martins e Henrique Zeferino de Menezes, avalia como a presidência brasileira do G20 está utilizando a inovação tecnológica como estratégia para enfrentar disparidades socioeconômicas, com ênfase em inclusão financeira e desenvolvimento de tecnologias farmacêuticas. Em seguida, o estudo “O Papel do Brasil na Construção de

uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza no Contexto do G20”, de Neblina Orrico e Danilo Josaphat, analisa o papel do Brasil na construção de uma aliança contra a fome durante sua presidência do G20, examinando como suas políticas domésticas e proposta de cooperação internacional alinham-se às aspirações do Sul Global para uma governança mais inclusiva. Por fim, encerra este dossiê o artigo “Participation of the C20 in the G20 negotiation table bringing representativity and legitimacy: a case study of the Education Working Group under Brazil’s presidency in 2024”, de Andressa Camile Pellanda e Ana Helena Rodrigues. As autoras analisam a influência do C20 nas políticas educacionais do G20 durante a presidência brasileira de 2024, examinando como ampliou-se a participação da sociedade civil nos processos decisórios e contribuiu-se para políticas mais inclusivas.

Juntos, esses trabalhos oferecem uma reflexão crítica e atualizada sobre os caminhos e dilemas do G20 como espaço de articulação política e cooperação internacional.

Desejamos uma ótima leitura.

Os organizadores.



Inovação Tecnológica no G20: caminhos para a inclusão financeira e a equidade na saúde Global

Technological Innovation in the G20: Pathways for Financial Inclusion and Global Health Equity

Innovación Tecnológica en el G20: Caminos para la Inclusión Financiera y la Equidad en la Salud Global

Aline Regina Alves Martins
Henrique Zeferino de Menezes

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13n1p12-28

Enviado em: 27 de Março de 2025
Aceito em: 06 de Agosto de 2025

RESUMO

Este artigo analisa o papel do G20, sob a presidência brasileira, na promoção da inovação tecnológica como ferramenta para reduzir desigualdades socioeconômicas, com foco na inclusão financeira e na equidade no acesso à saúde. O estudo destaca como avanços tecnológicos têm potencial para superar barreiras históricas de acesso a serviços financeiros, especialmente para populações marginalizadas. No campo da saúde, o G20 reforça a importância de sistemas de saúde resilientes e inclusivos, com ênfase no acesso equitativo a medicamentos e vacinas. Este estudo tem uma abordagem metodológica, baseada em análise bibliográfica e documental. Conclui-se que, embora a inovação tecnológica seja um instrumento relevante e avanços tenham sido alcançados no âmbito da inclusão financeira e acesso à saúde, seu impacto a longo prazo na redução da pobreza e desigualdades depende de um arcabouço regulatório sólido, políticas públicas inclusivas e cooperação no âmbito global. No entanto, a crescente fragmentação geopolítica e as tensões entre grandes potências ameaçam a ordem multilateral, impondo obstáculos significativos à agenda do G20 e desafiando sua capacidade de manter-se como um fórum global eficaz de cooperação global.

Palavras-chave: G20, inovação tecnológica; inclusão financeira; acesso à saúde

RESUMEN

Este artículo analiza el papel del G20, bajo la presidencia de Brasil, en la promoción de la innovación tecnológica como herramienta para reducir las desigualdades socioeconómicas, centrándose en la inclusión financiera y la equidad en el acceso a la salud. El estudio destaca cómo los avances tecnológicos tienen el potencial de superar barreras históricas de acceso a servicios financieros,

especialmente para poblaciones marginadas. En el ámbito de la salud, el G20 refuerza la importancia de sistemas de salud resilientes e inclusivos, con énfasis en el acceso equitativo a medicamentos y vacunas. Este estudio adopta un enfoque metodológico cualitativo, basado en análisis bibliográfico y documental. Se concluye que, aunque la innovación tecnológica es un instrumento relevante y se han logrado avances en inclusión financiera y acceso a la salud, su impacto a largo plazo en la reducción de la pobreza y las desigualdades depende de un marco regulatorio sólido, políticas públicas inclusivas y cooperación global. Sin embargo, la creciente fragmentación geopolítica y las tensiones entre grandes potencias amenazan el orden multilateral, imponiendo obstáculos significativos a la agenda del G20 y desafiando su capacidad para mantenerse como un foro global eficaz de cooperación.

Palabras clave: G20, innovación tecnológica, inclusión financiera, acceso a la salud

ABSTRACT

This article examines the role of the G20, under Brazil's presidency, in promoting technological innovation as a tool to reduce socioeconomic inequalities, focusing on financial inclusion and equitable access to healthcare. The study highlights how technological advancements have the potential to overcome historical barriers to accessing financial services, especially for marginalized populations. In the health sector, the G20 reinforces the importance of resilient and inclusive health systems, emphasizing equitable access to medicines and vaccines. The study adopts a qualitative methodological approach, based on bibliographic and documentary analysis. It concludes that, although technological innovation is a relevant instrument and significant progress has been made in financial inclusion and healthcare access, its long-term impact on poverty and inequality reduction depends on a robust regulatory framework, inclusive public policies, and global cooperation. However, increasing geopolitical fragmentation and tensions among major powers threaten the multilateral order, posing significant obstacles to the G20's agenda and challenging its ability to remain an effective global forum for cooperation.

Keywords: G20, technological innovation, financial inclusion, access to healthcare

Introdução

O G20 desempenha um papel importante na governança global, reunindo as principais economias do mundo para coordenar a cooperação econômica e enfrentar desafios globais. Criado em 1999 como um fórum de ministros das finanças e presidentes de bancos centrais das maiores economias do mundo, sua agenda ampliou-se nos últimos anos, assim como o grupo passou a realizar cúpulas de líderes mais ambiciosas.

Além das questões estruturais alinhadas à estabilidade e à reforma do sistema financeiro internacional, o G20 incorporou discussões importantes relacionadas às mudanças climáticas e sustentabilidade, desigualdades socioeconômicas e igualdade de gênero, qualidade do trabalho e saúde global. Sob a presidência brasileira em 2024, priorizou-se a redução das desigualdades, o combate à fome e à pobreza e a preservação ambiental.

A inovação tecnológica tem se consolidado como um elemento central nas discussões sobre desenvolvimento econômico e redução das desigualdades (G20, 2024). A tecnologia sempre foi um campo estratégico

de disputa de poder entre os Estados, mas, atualmente, no que se convencionou chamar de Quarta Revolução Industrial, as disputas nesse campo se dão em um momento de rupturas técnicas e de transformação da ordem global mais profundas. A fragmentação do multilateralismo e a intensificação da rivalidade entre grandes potências moldam um cenário internacional marcado por crescente instabilidade. A crise da ordem liberal, já abalada por eventos como a crise financeira de 2008, o acirramento da disputa entre China e EUA, o avanço do nacionalismo e a ascensão da extrema direita, além da guerra na Ucrânia, tem alimentado conflitos geopolíticos e a erosão da cooperação internacional (Cisneros, 2024).

Nesse contexto desafiador à ordem multilateral, a presidência brasileira no G20 procurou destacar a inovação tecnológica, especialmente na busca por soluções que ampliem o acesso à saúde e promovam a inclusão financeira como um caminho possível de coordenação e de avanços (G20, 2024; Brasil, 2024). A adoção de novas tecnologias é tratada como uma estratégia para fortalecer capacidades institucionais que permitam o aprimoramento de políticas públicas e a cooperação internacional, garantindo maior equidade no acesso a serviços essenciais, reduzindo disparidades sociais.

Este artigo analisa como o G20, sob a liderança do Brasil, impulsionou iniciativas voltadas à aplicação da inovação tecnológica para enfrentar desafios estruturais, com foco na redução das desigualdades e promoção da equidade, por meio do fortalecimento do direito e do acesso à saúde e da ampliação da inclusão financeira. Para isso, serão examinadas as políticas e estratégias adotadas no âmbito do grupo, considerando as diretrizes formuladas por seus principais fóruns de debate e formulação de políticas. A centralidade dada à inovação é explorada a partir do estudo das discussões promovidas pelos grupos de trabalho sobre saúde, pesquisa e inovação, finanças e inclusão financeira.

A pesquisa se baseia na análise de documentos e relatórios produzidos por instâncias como o Grupo de Trabalho de Saúde do G20, o Grupo de Trabalho de Pesquisa e Inovação, a Força-Tarefa Conjunta de Finanças e Saúde, o Grupo de Trabalho de Inclusão Financeira e a Parceria Global para a Inclusão Financeira. Esses documentos oferecem um panorama das iniciativas desenvolvidas e permitem compreender o impacto das soluções tecnológicas propostas. Assim, o estudo busca contribuir para o debate sobre o papel do G20 na promoção de políticas inovadoras capazes de reduzir desigualdades e fortalecer a resiliência socioeconômica dos países em desenvolvimento.

O artigo está estruturado em duas seções principais, além da introdução e das considerações finais. Ambas as seções exploram a crescente importância da inovação tecnológica nas agendas globais de desenvolvimento, com foco na redução das desigualdades e na inclusão social. Em particular, destaca-se o papel da inovação na ampliação do acesso a serviços financeiros e na garantia do direito à saúde, evidenciando como esses avanços podem contribuir para a equidade social. Ao mesmo tempo, o artigo também aborda limites estruturais do grupo na apresentação de propostas com maior alcance e que proponham reformas mais profundas em estruturas econômicas e políticas internacionais. Essa constatação

aparece de forma mais clara nas discussões sobre colaboração para produção de tecnologias farmacêuticas, mas também nas já conhecidas controvérsias acerca da reforma do sistema financeiro internacional.

A primeira seção aborda a inclusão financeira como um instrumento de combate à pobreza, analisando iniciativas e propostas que utilizam a inovação tecnológica para ampliar o acesso a serviços financeiros. Já a segunda seção examina a relação entre inovação tecnológica e equidade no acesso à saúde, com ênfase nas medidas debatidas no G20 para fortalecer sistemas de saúde, garantir o fornecimento de medicamentos e vacinas e mitigar os impactos das mudanças climáticas na saúde global.

Por fim, nas considerações finais, são discutidos os avanços, desafios e limitações das iniciativas apresentadas pelo G20. Sob a presidência brasileira, o G20 reforçou a inovação tecnológica como um vetor central para reduzir desigualdades socioeconômicas. Apesar dos avanços, como a digitalização de serviços financeiros e o fortalecimento da cooperação internacional em saúde, desafios persistem, exigindo governança global coordenada, infraestrutura inclusiva e políticas públicas eficazes. A heterogeneidade dos países-membros torna difícil a formulação de estratégias efetivas, resultando, muitas vezes, em compromissos vagos

2. Inclusão Financeira e Redução das Desigualdades

O Banco Mundial (2025) aponta que a inclusão financeira é um elemento fundamental para o desenvolvimento, com efeitos positivos para o alcance de diversos objetivos e metas que compõem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Estudos desenvolvidos ao longo da presidência do Brasil no G20 corroboram essa afirmação, apontando para a capacidade da inclusão financeira de melhorar o bem-estar financeiro e acelerar o avanço de treze desses objetivos (G20, 2024), reduzindo a pobreza e a desigualdade, além de estimular o empoderamento feminino (World Bank, 2025). Logo, é essencial que governos, formuladores de políticas, reguladores, provedores de serviços financeiros e a sociedade civil intensifiquem esforços para garantir que serviços financeiros seguros e de qualidade alcancem populações ainda excluídas.

Infelizmente, a exclusão financeira ainda é uma realidade para muitas pessoas, com destaque para regiões em que o acesso à internet e a dispositivos digitais é limitado. Existem aproximadamente 1,5 bilhão de adultos financeiramente excluídos nos países de baixa e média renda (GPFI, 2024). É importante frisar que a maior parte da população excluída desses serviços é formada por mulheres (um grupo historicamente marginalizado da economia formal), pessoas de baixa renda em países de baixa e média renda, trabalhadores informais e moradores de áreas rurais (OECD; G20; GPFI, 2024). Outros elementos que contribuem para a exclusão financeira incluem a condição de migrante ou pertencimento a comunidades indígenas, além de serem portadores de alguma deficiência (GPFI, 2024). Cerca de metade desse grupo está concentrada em apenas sete nações: Índia (230 milhões), China (130 milhões), Paquistão (115 milhões), Indonésia (100 milhões), Nigéria (64 milhões), Bangladesh (57 milhões) e Egito (50 milhões) (GPFI, 2024).

Cerca de 16% da população financeiramente excluída não possui documento de identidade, enquanto 33% não têm telefone celular e 67% não têm acesso à internet. A gravidade dessas limitações varia entre as regiões. Na África Subsaariana, por exemplo, 31% das pessoas excluídas do sistema financeiro não possuem identificação ou outros documentos necessários. A ausência de um telefone celular é mais comum na África Subsaariana (51%), no Sul da Ásia (44%) e na América Latina e Caribe (25%). Já a falta de acesso à internet é um obstáculo presente em todas as regiões. Outro agravante se refere à distância até as instituições bancárias, à confiança nas entidades financeiras e ao nível de educação financeira dos indivíduos. Segundo o Global Findex 2021, citado pelo G20 (GPFI, 2024), 32% dos adultos sem conta bancária afirmam que o banco mais próximo está muito distante, enquanto 23% relatam falta de confiança nas instituições financeiras formais. Em relação ao conhecimento financeiro, 63% das pessoas financeiramente excluídas em países de baixa e média renda dependem do auxílio de um familiar ou agente para utilizar uma conta corrente (GPFI, 2024).

As micro, pequenas e médias empresas enfrentam um grande desafio para a inclusão financeira, já que 70% delas operam informalmente (países em desenvolvimento) e 40% enfrentam um déficit financeiro de US\$ 5 trilhões devido à falta de acesso a crédito. Povos indígenas, que somam 6% da população global, representam 19% da população extremamente pobre e sofrem com posse insegura de terras, o que agrava conflitos, degradação ambiental e exclusão financeira. Migrantes, estimados em 281 milhões no mundo, dependem de serviços financeiros acessíveis para integração econômica, sendo que 60% migram por trabalho e 42% são deslocados à força. Já as pessoas com deficiência, que, globalmente, superam 1 bilhão de indivíduos, enfrentam barreiras significativas, especialmente nos países em desenvolvimento, onde 80% vivem e trabalham no setor informal.

Importante destacar que das mais de 1,5 bilhão de pessoas sem conta bancária em países de baixa e média renda, 55% (cerca de 800 milhões) são mulheres, evidenciando uma persistente lacuna de gênero na inclusão financeira, mesmo em economias com altas taxas de bancarização. Essa desigualdade é impulsionada por diversas barreiras, como normas de gênero discriminatórias, restrições legais e regulatórias, e menor participação das mulheres na economia formal. Além disso, as mulheres têm acesso mais limitado a fatores essenciais para a inclusão financeira, como documentos de identidade, celulares, educação e emprego formal. Questões sociais, como restrições de mobilidade, tempo e autonomia, também dificultam seu engajamento no setor financeiro e na aquisição de conhecimentos digitais e financeiros (GPFI, 2024).

Durante a presidência brasileira no G20, destacou-se a importância da inovação financeira como um elemento fundamental para a inclusão social e a redução das desigualdades, reforçando seu papel na melhoria do bem-estar financeiro. Como aponta o Banco Mundial (2025), a inclusão financeira possibilita que pessoas e pequenas e médias empresas tenham acesso, de forma responsável e sustentável, a serviços e produtos financeiros essenciais. Isso inclui serviços como transações, realização

de pagamentos, gerenciamento de poupança, acesso a crédito e seguros, atendendo às diferentes necessidades financeiras desses usuários.

A inovação tecnológica no âmbito financeiro tem sido um instrumento importante na superação dos obstáculos apontados acima, permitindo novas abordagens para a inclusão financeira por meio dos serviços financeiros digitais, como bancos online, aplicativos móveis, assinaturas eletrônicas e sistemas de identificação digital, que reduzem as barreiras tradicionais ao acesso a esses serviços.

Nesse contexto, vem ganhando destaque o uso da Inteligência Artificial também no âmbito dos serviços financeiros. Ela proporciona o aumento da eficiência operacional por meio da automação de processos e da redução de custos. Além disso, contribui para uma gestão de riscos mais precisa, facilitando a identificação de fraudes e a previsão de oscilações no mercado (Leitner et.al, 2024). Essa tecnologia também viabiliza um atendimento ao cliente mais personalizado e permite a criação de produtos financeiros adaptados às necessidades individuais, tornando a experiência do usuário mais eficiente. Empresas inovadoras fora do sistema bancário tradicional, como as fintechs, têm adotado a inteligência artificial para oferecer serviços financeiros de forma mais ágil e personalizada, desafiando o modelo convencional dos bancos (IFG, 2017).

A partir de dados do Global Findex Database, o relatório do G20 aponta que já houve muitos avanços da inclusão financeira, impulsionados em grande medida pela digitalização dos serviços financeiros. A lacuna de gênero na inclusão financeira caiu de 10% para 6% nos países de baixa e média renda. Além disso, a diferença de inclusão financeira entre ricos e pobres caiu de 20% para 9% nesses grupos de países. Pagamentos móveis e carteiras digitais, intensificadas com os bancos digitais, foram diminuindo a necessidade de agências bancárias físicas, o que é estratégico em cidades menores e isoladas, permitindo que mais pessoas tenham acesso a serviços financeiros.

O relatório mostra alguns dados interessantes sobre a redução de desigualdades de gênero na posse de contas bancárias na África Subsaariana. Entre 2014 e 2021, a posse de contas entre mulheres subiu de 30% para 43%, um aumento de 13%. Igualmente, os avanços tecnológicos no setor financeiro também tiveram um papel fundamental durante a pandemia de Covid-19, em que a digitalização dos serviços financeiros permitiu que fossem disponibilizados auxílios financeiros mais rapidamente para populações vulneráveis. Em 2021, 66% das pessoas adultas receberam pagamentos governamentais no formato digital, reduzindo o impacto da pandemia sobre os mais pobres e fortalecendo a inclusão financeira dos mais vulneráveis (OECD; G20; GPFI, 2024).

Esses exemplos mostram como avanços na inclusão financeira têm potencial para o fortalecimento e ampliação de políticas públicas, reduzindo desigualdades e impulsionando o desenvolvimento socioeconômico. Entretanto, ainda há desafios significativos a serem superados. A ampliação do acesso a serviços financeiros exige inovações tecnológicas, concomitantes a políticas públicas que garantam a acessibilidade, a proteção do consumidor, a educação financeira e a adaptabilidade às necessidades das populações vulneráveis. É nesse contexto que a presidência

do G20 conduziu uma série de estudos e reuniões destacando a busca por estratégias que promovam a inclusão financeira, com foco nos desafios persistentes das populações historicamente marginalizadas, incluindo as principais iniciativas destacadas acima, com a ampliação do acesso a serviços financeiros, com destaque para a inclusão financeira das mulheres.

Para garantir sistemas financeiros digitais inclusivos, o G20 aponta a necessidade de tecnologia da informação e comunicação (TIC) e infraestrutura pública digital. Esta desempenha um papel central na promoção da inclusão financeira, abrangendo desde a digitalização das transferências governamentais para os cidadãos até o uso de redes de agentes para facilitar o acesso aos serviços. Além disso, é necessário estabelecer camadas regulatórias e de supervisão que garantam a proteção do consumidor, a privacidade dos dados e promovam a alfabetização digital e financeira. Essas medidas são essenciais para permitir que os indivíduos utilizem os serviços financeiros de forma segura e eficaz, ao mesmo tempo em que favorecem o desenvolvimento de inovações tecnológicas escaláveis e acessíveis, capazes de atender a uma grande diversidade de pessoas e necessidades. Dessa forma, observa-se como o desenvolvimento de tecnologia, bem como o conhecimento sobre o seu uso, são elementos fundamentais para a inclusão financeira e a diminuição da pobreza e da desigualdade social.

Entre as propostas de políticas e regulamentações para garantir o acesso aos serviços tecnológicos na inclusão financeira, destaca-se o fortalecimento do diálogo entre as autoridades financeiras e de telecomunicações, com o objetivo de expandir a conectividade, especialmente para as populações mais vulneráveis e desatendidas. Além disso, é essencial incentivar a cooperação entre provedores de serviços digitais para compartilhar os custos de infraestrutura em comunidades remotas. Também se propõe fornecer dispositivos acessíveis ou subsidiar dados móveis para garantir que grupos vulneráveis possam utilizar esses serviços.

O G20 destaca a identificação digital como essencial para a inclusão financeira. Estudos liderados pelo Brasil apontam a necessidade de compreender a diversidade dos grupos marginalizados e a escassez de dados sobre eles. Recomenda-se avaliações locais com organizações comunitárias para mapear restrições e criar estratégias eficazes. Diante das limitações de conectividade, soluções offline, como IDs com QR Codes e cartões inteligentes, são fundamentais. Além disso, é preciso monitorar a adoção desses documentos e fortalecer o diálogo entre autoridades financeiras e de identificação para simplificar requisitos regulatórios. Garantir processos offline é essencial para a inclusão digital e financeira.

Quanto aos pagamentos digitais, sua fragmentação dificulta transações entre instituições, ampliando a exclusão financeira. Populações vulneráveis evitam serviços caros ou complexos. O G20 recomenda a implementação de sistemas interoperáveis para facilitar transações entre plataformas e incentiva a cooperação entre empresas para dividir custos e ampliar a cobertura. Também alerta para a necessidade de um sistema justo e transparente, sem privilégios desproporcionais, garantindo um ambiente competitivo que beneficie consumidores e estimule a inovação financeira. Recomenda-se ainda que o compartilhamento de dados

financeiros seja seguro, acessível e justo, promovendo a inclusão de populações marginalizadas. As regras devem permitir que bancos e fintechs usem esses dados de forma responsável para criar soluções mais acessíveis. Além disso, os reguladores devem ter capacidade para monitorar e fiscalizar o uso dessas informações, reduzindo riscos como roubo de identidade e uso indevido. Para evitar vigilância excessiva e práticas discriminatórias, é essencial que as empresas sigam regras claras de segurança e privacidade, garantindo a proteção dos consumidores.

O avanço de novas tecnologias demanda, concomitantemente, a alfabetização digital e financeira, para que a inclusão de comunidades marginalizadas possa levar ao uso de serviços financeiros digitais com eficiência e segurança. É ressaltado nos estudos do G20 que os programas de educação financeira devem ser adaptados à realidade das populações atendidas, respeitando suas culturas, idiomas e necessidades específicas. Ademais, também é enfatizado que o treinamento em educação financeira deve ser desenvolvido com base em pesquisas e dados concretos que identifiquem as dificuldades enfrentadas pelas comunidades. Para isso, é essencial realizar avaliações locais antes da criação dos materiais, permitindo compreender os principais desafios e lacunas no conhecimento financeiro e, assim, garantir que o conteúdo seja relevante e eficaz.

Ademais, os estudos do G20 durante a presidência do Brasil ressaltaram a necessidade de centralizar os pagamentos governamentais e permitir que todos os provedores de serviços financeiros participem da distribuição. Essa medida melhora a eficiência do sistema, reduz custos operacionais e amplia o alcance dos pagamentos, especialmente para populações de difícil acesso. Além disso, o governo deve definir taxas de distribuição justas, considerando os custos enfrentados pelos provedores para operar em regiões remotas, garantindo a continuidade e sustentabilidade dos serviços. Outra iniciativa essencial é priorizar as mulheres no recebimento de benefícios sociais.

Além de administrar os pagamentos, os governos centrais também devem fortalecer a rede de agentes financeiros locais, que desempenham um papel essencial em áreas sem infraestrutura bancária. Para isso, é necessário capacitar empreendedores rurais para atuarem como agentes financeiros, permitindo que realizem transações básicas, como depósitos, saques e pagamentos. A inclusão de mulheres como agentes financeiros pode ampliar ainda mais a inclusão econômica feminina e fortalecer as economias locais. No campo regulatório, o G20 ressalta que os governos devem incluir organizações financeiras comunitárias, como cooperativas agrícolas e associações de crédito e poupança.

Novas tecnologias, como a tecnologia de contabilidade distribuída (DLT), inteligência artificial e computação em nuvem, também têm impulsionado inovações nos serviços financeiros digitais. Além disso, criptoativos e moedas digitais de bancos centrais (CBDCs) vêm ganhando espaço nesse ecossistema. Embora essas inovações apresentem um grande potencial para ampliar a inclusão financeira, ainda há poucas evidências concretas de seu impacto positivo para populações marginalizadas. Logo, a crescente complexidade e interconexão desses novos modelos trazem desafios significativos, como o uso indevido de dados, a volatilidade do

mercado, perdas financeiras, venda inadequada de serviços, fraudes e roubos. Dessa forma, é imprescindível que se encontrem maneiras de regular essas tecnologias de forma a garantir sua eficácia na promoção da inclusão financeira.

Diante desse cenário, torna-se essencial que formuladores de políticas e reguladores, além das instituições multilaterais, acompanhem de perto o desenvolvimento dessas inovações, avaliando de forma sistemática seus impactos e estabelecendo diretrizes que assegurem tanto a segurança quanto o acesso equitativo para populações vulneráveis.

Um aspecto que a presidência do Brasil no G20 buscou dar destaque e avançar diz respeito à qualidade da inclusão financeira - ou bem-estar financeiro¹ da população (Brasil, 2024; OECD; G20; GPFI, 2024). Isso inclui expandir o foco do debate não apenas no acesso e no uso de serviços financeiros, para incluir aspectos e métricas sobre o nível de bem-estar financeiro. O Brasil identificou a necessidade de abordar mais profundamente a qualidade dessa inclusão e o impacto real na vida das pessoas. Por isso, o país trouxe esse tema para as discussões do G20, destacando que a inclusão financeira deve vir acompanhada de um processo que garanta qualidade, evitando problemas como o superendividamento e promovendo um uso consciente do crédito, além de incentivar a poupança e o planejamento financeiro. O caso brasileiro foi apresentado como um exemplo de sucesso global em termos de inclusão financeira, usando o Pix como exemplo, mas também como um alerta para os desafios que surgem com o aumento do acesso, como o crescimento do endividamento e uso inadequado de produtos e serviços financeiros. Com a criação de métricas e ferramentas para medir o bem-estar financeiro da população, o Brasil propõe que a inclusão seja monitorada e resulte em uma vida financeira mais equilibrada e sustentável para todos (OECD; G20; GPFI, 2024).

Essa estrutura de medição do bem-estar financeiro deve ser levada às organizações internacionais, formuladores de políticas e pesquisadores. Os estudos apresentados apontam como o monitoramento da inclusão financeira deve estar alinhado com os cronogramas nacionais de desenvolvimento e acompanhar o progresso de iniciativas globais, como os ODS, garantindo que populações marginalizadas sejam efetivamente incluídas no sistema financeiro (GPFI, 2024).

Como mencionado, a inovação tecnológica também é instrumento fundamental não somente para garantir a inclusão, mas também para a promoção do bem-estar financeiro. Produtos e serviços financeiros devem estar alinhados às necessidades financeiras de consumidores e cidadãos, garantindo um ecossistema financeiro digital sólido, seguro e protegido. Dessa forma a população pode se sentir satisfeita e confiante sobre suas vidas financeiras.

Embora não diretamente explicitado nos estudos do G20, cabe ressaltar que as inovações tecnológicas podem também contribuir para o desenvolvimento dessas métricas de bem-estar financeiro. Por exemplo, o uso de grandes volumes de dados financeiros e comportamentais pode permitir análises mais precisas sobre hábitos de consumo, endividamento e capacidade de planejamento financeiro. Algoritmos de inteligência

1. A literatura acadêmica reconhece amplamente que o bem-estar financeiro envolve tanto aspectos objetivos quanto subjetivos. Os aspectos subjetivos dizem respeito às percepções, sentimentos e auto avaliações individuais sobre a própria situação financeira, como a sensação de segurança, controle e confiança nas finanças pessoais. Esses fatores são baseados em relatos pessoais, tornando-se altamente subjetivos e não diretamente observáveis. Já os aspectos objetivos do bem-estar financeiro referem-se a elementos concretos e mensuráveis, como a existência de uma poupança ou o acesso a produtos e serviços financeiros que auxiliam na satisfação de necessidades básicas, na manutenção do consumo e na gestão de imprevistos financeiros. Enquanto os aspectos subjetivos refletem a experiência individual, os objetivos podem ser quantificados e analisados de forma tangível (OECD; G20; GPFI, 2024)

artificial podem identificar padrões e tendências que não seriam facilmente captados por pesquisas tradicionais. Aplicativos financeiros, por sua vez, podem incluir ferramentas de autoavaliação do bem-estar financeiro, permitindo que os usuários relatem suas percepções sobre segurança e controle financeiro de forma contínua, fornecendo dados subjetivos mais frequentes e representativos.

Observa-se que os debates no âmbito do G20 reconhecem a importância da digitalização e da inovação financeira como políticas e estratégias essenciais para reduzir desigualdades e promover crescimento econômico sustentável. Por isso, é necessária a adoção de políticas públicas e de investimentos de forma coordenada, capaz de promover uma infraestrutura digital, buscando uma regulamentação inclusiva e modos de superar barreiras de infraestrutura financeira. Constata-se o papel das inovações tecnológicas como catalisadoras de transformação estrutural. Ao viabilizar o acesso a serviços financeiros por meio da digitalização, da interoperabilidade e da identificação digital, a inovação tecnológica não apenas amplia o alcance das soluções já existentes, mas redefine os próprios contornos da inclusão financeira.

No entanto, seu potencial não pode ser analisado isoladamente, pois a tecnologia, por si só, não resolve desigualdades. Ela precisa estar inserida em um arcabouço regulatório que assegure proteção ao consumidor, privacidade de dados e acessibilidade real para grupos vulneráveis (G20, 2024, Brasil, 2024). Dessa forma, a tecnologia não deve ser vista como um fim, mas como um meio fundamental para integrar políticas públicas, investimentos e estratégias sociais que promovam um sistema financeiro mais justo e inclusivo.

Há muitos desafios no horizonte para a concretização das soluções propostas pelo G20. A implementação das inovações financeiras não é homogênea entre os países do G20, pois há grandes disparidades na infraestrutura digital, no acesso à internet e no nível de educação financeira da população. Dessa forma, a inovação pode tanto reduzir desigualdades quanto ampliá-las. Essa diversidade de contextos torna difícil a formulação de políticas que sejam realmente aplicáveis a todos os membros, resultando, muitas vezes, em compromissos vagos e recomendações amplas, sem mecanismos concretos de implementação e acompanhamento. Além disso, a inclusão financeira não ocorre isoladamente, mas dentro de um contexto mais amplo de fragmentação da governança global e crescente competição entre grandes potências. Não é simples coordenar estratégias eficazes entre países com interesses divergentes e diferentes capacidades de implementação tecnológica, ainda mais num ambiente internacional mais desafiador. A falta de uma governança global coordenada significa que muitas das inovações propostas pelo G20 dependem da vontade individual dos países e da interação com o setor privado, o que pode intensificar ainda mais as assimetrias na adoção e aplicação das políticas sugeridas. Nesse contexto, é necessário garantir uma governança multilateral forte e resiliente. Cabe compreender se o G20 é um ator capaz de contribuir para transformar suas recomendações em ações concretas.

3. Inovação Tecnológica e Equidade no Acesso à Saúde.....

A Declaração de Líderes do G20, documento que sintetiza os compromissos assumidos pelos países nas diversas áreas de interesse cobertas pelo grupo, dedica atenção significativa aos desafios da saúde global. O texto reflete não apenas a sensação persistente de urgência e ameaça gerada pela pandemia de Covid-19, mas também reconhece a necessidade de enfrentar problemas estruturais que perpetuam desigualdades no acesso à saúde. Ao tratar dessas questões, a declaração, em consonância com a Declaração dos Ministros da Saúde do G20, reafirma o compromisso com o fortalecimento dos sistemas de saúde, a equidade no acesso a serviços essenciais e a preparação para futuras crises sanitárias.

Entre os temas abordados no âmbito da saúde global, destacam-se questões de caráter abrangente, como a necessidade de ampliação do financiamento ao setor, inclusive por meio da cooperação internacional, com vistas à construção de sistemas de saúde mais resilientes, inclusivos, equitativos e sustentáveis. O fortalecimento dos sistemas de saúde constitui uma importante agenda em discussão no âmbito da Organização Mundial da Saúde (OMS), vinculando-se à meta de alcance da cobertura universal em saúde, incorporada pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Tangcharoensathien, Mills, Palu, 2015; Ooms, 2014).

Ademais, o investimento em saúde é amplamente reconhecido não apenas como um instrumento essencial para a redução das desigualdades sociais e econômicas, mas também como um fator determinante para o crescimento e desenvolvimento econômico. Ao impulsionar a produtividade e melhorar a qualidade de vida da população, a saúde assume um papel central nas estratégias de desenvolvimento global. Nesse contexto, a cobertura universal em saúde baseia-se no princípio de garantir o acesso a serviços essenciais de qualidade sem que isso represente riscos financeiros para os indivíduos ou comprometa severamente o orçamento familiar. Tal abordagem reforça a necessidade de políticas públicas eficazes e de um compromisso internacional robusto para assegurar a sustentabilidade dos sistemas de saúde no longo prazo.

Ainda que de forma discreta, reconhece-se o impacto das desigualdades socioeconômicas nos resultados em saúde. No entanto, os avanços no enfrentamento dos determinantes sociais da saúde permanecem limitados, refletindo a fragilidade dos esforços nesse campo (Marmot, 2005). O principal compromisso assumido até o momento é o de aprimorar a mensuração e o entendimento dos efeitos da pobreza e da desigualdade sobre a saúde, sem que isso se traduza, necessariamente, em ações concretas para mitigar esses impactos.

A relação entre saúde e mudanças climáticas também foi um tema central nas discussões do G20, resultando na elaboração de um documento específico sobre o assunto². Reafirma-se a necessidade de maior coordenação política e ampliação do financiamento para mitigar os impactos adversos das mudanças climáticas sobre a saúde das populações vulneráveis, especialmente em países de menor renda relativa. O debate não se limita aos efeitos diretos da poluição do ar e da água ou às consequências de eventos climáticos extremos, mas enfatiza, sobretudo, a

2. G20 HEALTH MINISTERIAL DECLARATION ON CLIMATE CHANGE, HEALTH AND EQUITY, AND ON ONE HEALTH.

Disponível em <https://g20.gov.br/pt-br/trilhas/trilha-de-sherpas/saude/hwg-ministerial-declaration-on-climate-change-health-and-equity-and-on-one-health-eng-30-10-24.pdf/@download/file>.

Último acesso em 24/03/2025

crescente interconexão entre desequilíbrios ambientais e a emergência de doenças infecciosas graves. Diante desse cenário, torna-se essencial o fortalecimento de uma abordagem integrada baseada no conceito de *One Health*, que reconhece a interdependência entre saúde humana, animal e ambiental (Evans, Leighton, 2014). Essa perspectiva é fundamental para enfrentar o aumento de doenças transmissíveis de origem zoonótica ou vetorial, bem como para conter a progressão da resistência antimicrobiana, desafios que se tornam ainda mais críticos diante das mudanças ambientais globais.

Além dos desafios socioeconômicos e ambientais discutidos no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Saúde, os países do G20 decidiram pela criação de um novo instrumento de cooperação técnica voltado à inovação e produção de tecnologias farmacêuticas: a *Coalition for Local and Regional Production, Innovation and Equitable Access*. Essa coalizão tem como objetivo promover o acesso a vacinas, tratamentos terapêuticos e diagnósticos, além de outras tecnologias de saúde, visando fortalecer a capacidade global de prevenção, preparação e resposta a pandemias. Ademais, busca-se enfrentar o problema das doenças negligenciadas e garantir assistência às populações em situação de vulnerabilidade, reforçando a equidade no acesso à saúde em escala global.

A proposta foi recebida com entusiasmo por organizações como a Unitaid³, DNDi⁴ e a Global Health Technologies Coalition⁵. Entretanto, os documentos até então publicados que noticiam a criação da coalizão não apresentam detalhamentos sobre seu funcionamento, oferecendo apenas indícios preliminares sobre sua operacionalização. Aparentemente, a iniciativa pretende catalisar sinergias entre atores e mecanismos já existentes, além de buscar o fortalecimento e a ampliação de instrumentos de financiamento para pesquisa e produção.

No entanto, não há indicação de mobilização de recursos adicionais, criação de novos fundos ou mesmo diretrizes claras sobre as tecnologias e enfermidades prioritárias. Dessa forma, trata-se, até o momento, de uma proposta incipiente e de escopo aparentemente pouco ambicioso.

A proposta de criação da coalizão, ainda assim, reflete o reconhecimento da necessidade de ampliar os investimentos em pesquisa e inovação para enfrentar desafios essenciais da saúde global, sinalizando uma aposta estratégica do G20 no potencial da inovação tecnológica como vetor de transformação no setor. Entretanto, ela se dá em um contexto mais amplo de discussões políticas e contradições acerca da necessidade de fortalecimento de soluções e mecanismos cooperativos para o enfrentamento de crises em saúde e da necessidade de reformas no sistema internacional de inovação farmacêutica. A centralidade das inovações tecnológicas e as contradições políticas relacionadas à proposição de soluções estruturantes para os problemas de acesso a elas ficam claras nas áreas críticas de interesse da coalizão: o enfrentamento das doenças negligenciadas e a distribuição equânime e oportuna de tecnologias farmacêuticas em períodos de crises globais.

Uma resposta ao problema da permanência de um significativo espectro de doenças negligenciadas passa, necessariamente, pelo investimento em ciência, tecnologia e inovação, para o completo desenvolvimento

3. <https://unitaid.org/news-blog/unitaid-welcomes-g20-health-working-group-ministerial-declarations-ahead-of-cop29/>

4. <https://dndi.org/press-releases/2024/dndi-welcomes-g20-coalition-innovation-local-regional-production-equitable-access-health-tools/>

5. <https://www.ghcoalition.org/news/statement-on-the-g20-global-coalition-for-local-and-regional-production-innovation-and-equitable-access>

de novos tratamentos. O conceito de doença negligenciada relaciona-se justamente à ausência de esforços em pesquisa e desenvolvimento para disponibilização de tratamentos, vacinas ou testes diagnósticos para doenças tratáveis e curáveis, em razão da falta de interesse econômico por parte das empresas farmacêuticas. Nesse sentido, são doenças que afligem populações em situação de vulnerabilidade econômica, em países também sem recursos orçamentários para sustentar a compra de medicamentos inovadores (Trouiller, 2002).

Entretanto, além da simples disponibilidade técnica de uma nova tecnologia, é necessário considerar elementos críticos para garantir o acesso a populações em situação de maior vulnerabilidade e exposição socioeconômica. Aspectos como capacidade de produção, alocação e armazenagem são essenciais, assim como a capacidade técnica e clínica para diagnóstico, encaminhamento e aplicação, especialmente em regiões com maiores restrições (Wounters et al, 2021).

A dependência do sistema internacional de inovação farmacêutica em relação aos investimentos privados para o desenvolvimento de novas tecnologias e disponibilização de tratamentos produz distorções significativas (Astone, 2023). O problema das doenças negligenciadas é certamente o mais latente e ensejou iniciativas internacionais para minorar seus efeitos. Durante quase uma década, discutiu-se na OMS uma proposta oriunda do *Consultative Expert Working Group on Research and Development* de estabelecimento de um instrumento juridicamente vinculante sobre pesquisa e desenvolvimento em saúde, com a finalidade de financiar o desenvolvimento de pesquisas para doenças negligenciadas pela indústria farmacêutica⁶. Entretanto, as negociações esbarraram em controvérsias técnicas sobre sua operacionalização, mas as maiores resistências vieram de países desenvolvidos, respondendo a demandas de seus setores industriais.

Os países do G20 manifestaram também apoio à conclusão das negociações em curso para a criação de um novo instrumento internacional no âmbito da OMS voltado para a prevenção, preparação e resposta a pandemias. Este instrumento, em negociação desde o final de 2021, busca suprir lacunas existentes no atual sistema de governança sanitária global, em consonância com a proposta de reforma do Regulamento Sanitário Internacional (RSI). Um dos pontos críticos nas discussões está na operacionalização de uma importante demanda global - o acesso equitativo a contramedidas médicas durante crises sanitárias internacionais. Esse compromisso reflete a experiência da pandemia de COVID-19, que evidenciou disparidades no acesso a vacinas, tratamentos e insumos médicos essenciais, além das dificuldades de mecanismos multilaterais de garantir a distribuição e acesso a vacinas aos países mais pobres (Borges, Menezes, Crosbie, 2022).

A pandemia confirmou o diagnóstico de que a capacidade de desenvolvimento e produção de vacinas e medicamentos é um elemento essencial de qualquer estratégia de resposta eficaz. A proposta de constituição de uma *Coalition for Local and Regional Production, Innovation and Equitable Access* seria uma inovação significativa caso permitisse a capacitação técnica de países do Sul Global para o desenvolvimento e produção

6. WHO. Consultative Expert Working Group on Research and Development: Financing and Coordination. 2012. Disponível em https://apps.who.int/gb/cewg/pdf_files/A65_24-en.pdf. Último acesso em 24/03/2025.

de tecnologias farmacêuticas relevantes para o enfrentamento de pandemias e doenças endêmicas em suas regiões. Entretanto, a descentralização e distribuição regional de capacidades para realizar P&D vem sendo objeto de divergências importantes entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Países com capacidade de desenvolvimento de vacinas esperam que haja efetivamente uma maior capacidade de coordenação global para ampliar a capacidade de produção de vacinas nos países do Sul, mas sem que haja maiores transferências de tecnologia que garantam a autonomia tecnológica desses países. Uma rede de produção de vacinas e medicamentos, sobre contratos de licenciamento restritivos, é importante para a indústria farmacêutica terceirizar processos finais de produção (fill and finish), para suprir as demandas do mercado. Essas redes de produção foram essenciais para garantir a produção de vacinas contra Covid-19, mas poucos contratos estabeleceram formas mais amplas de transferência tecnológica e apropriação de capacidade de desenvolvimento e produção (Shadlen, 2023).

Essa distinção técnica e política entre a distribuição geográfica da capacidade de desenvolvimento ou a distribuição geográfica da capacidade de produção de tecnologias farmacêuticas foi exposta nas negociações do novo tratado de pandemias da OMS, assim como se tornou pano de fundo das discussões na Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre a proposta de suspensão temporária de direitos de propriedade intelectual durante a pandemia de Covid-19 (Ventura et.al, 2022). Uma das justificativas apresentadas pelos governos de Índia e África do Sul para a suspensão temporária dos direitos de propriedade intelectual era justamente permitir a capacitação técnica de empresas farmacêuticas nos países do Sul Global para o desenvolvimento de tecnologias farmacêuticas relevantes, por meio do acesso a tecnologias e colaboração técnica (Menezes, 2021).

Ou seja, a proposta de uma *Coalition for Local and Regional Production, Innovation and Equitable Access* enfrenta os mesmos desafios relacionados ao tensionamento entre o controle sobre tecnologias farmacêuticas, a distribuição geográfica da capacidade de produção e a construção de instrumentos para permitir acesso à vacinas, medicamentos e outras tecnologias. O problema fica claro no reforço discursivo de que a coalizão será centrada na cooperação voluntária, para o fortalecimento das capacidades produtivas. Ainda, seus instrumentos se baseiam na cooperação técnica e transferência de tecnologias voluntárias, na formalização de compromissos de compra antecipada e utilização de fundos de investimentos existentes.

Considerações finais

O G20 tem incorporado em sua agenda de discussões temas relevantes para o enfrentamento de desafios estruturais do desenvolvimento, apesar de ainda serem incertos os efeitos concretos de grande parte das iniciativas e propostas extraídas das ações do grupo. Neste estudo, destacou-se a discussão promovida pelo G20, sob a presidência brasileira, sobre o papel da inovação tecnológica na redução de desigualdades

socioeconômicas, especialmente por meio da inclusão financeira e da garantia de equidade no acesso à saúde. Sob a liderança do Brasil, o grupo reforçou o compromisso com a inovação tecnológica como um vetor central para a transformação da realidade social, buscando alinhar avanços tecnológicos com políticas públicas inclusivas e sustentáveis. No entanto, os desafios persistem, e as iniciativas propostas exigem uma governança global robusta e coordenada para garantir impactos significativos e duradouros.

No âmbito da inclusão financeira, os avanços tecnológicos, como a digitalização de serviços financeiros e o uso de inteligência artificial, têm demonstrado potencial para reduzir barreiras históricas de acesso, especialmente para populações marginalizadas. Apesar dos progressos observados, como a diminuição da lacuna de gênero e a ampliação do acesso a serviços financeiros em regiões remotas, ainda há um longo caminho a percorrer. A exclusão financeira continua a afetar sobretudo mulheres, populações rurais e comunidades indígenas, evidenciando a necessidade de políticas públicas que combinem inovação tecnológica com educação financeira, proteção ao consumidor e infraestrutura digital inclusiva. A presidência brasileira do G20 destacou a importância de estratégias coordenadas para superar esses desafios, mas a efetividade dessas iniciativas dependerá da capacidade dos países em implementar reformas estruturais e garantir a sustentabilidade dos avanços alcançados, o que está além do escopo do grupo.

No campo da saúde, a inovação tecnológica também se mostrou essencial para promover a equidade no acesso a serviços essenciais, especialmente diante dos desafios impostos pela pandemia de Covid-19 e pelas mudanças climáticas. A criação da *Coalition for Local and Regional Production, Innovation and Equitable Access* representa um passo importante na direção de uma maior cooperação internacional para o desenvolvimento e a distribuição de tecnologias farmacêuticas. No entanto, a proposta ainda carece de detalhamento e compromissos concretos, especialmente no que diz respeito à transferência de tecnologia e ao financiamento de pesquisas para doenças negligenciadas. A efetividade dessa coalizão dependerá da superação de divergências geopolíticas e da construção de um sistema de inovação farmacêutica mais justo e inclusivo, que priorize as necessidades das populações mais vulneráveis.

Em ambos os eixos temáticos, inclusão financeira e saúde, a inovação tecnológica emerge como um instrumento poderoso para a redução das desigualdades e a promoção do desenvolvimento sustentável. No entanto, seu potencial só será plenamente realizado se estiver alinhado a um arcabouço regulatório sólido, a políticas públicas inclusivas e a um compromisso global com a equidade. É fundamental reconhecer que a tecnologia, por si só, não resolve desigualdades. Ela deve ser vista como uma ferramenta complementar a esforços mais amplos de transformação social e econômica.

Ademais, dado o grupo heterogêneo de países, muitas vezes as políticas e ações recomendadas pelo G20 permanecem genéricas e descoordenadas. Apesar de sua relevância como fórum global, o G20 reúne países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico, capacidades

tecnológicas e prioridades políticas distintas. Enquanto algumas economias avançadas já possuem infraestruturas digitais consolidadas e regulamentações sofisticadas para novas tecnologias, muitas economias emergentes e em desenvolvimento ainda enfrentam grandes lacunas nestes aspectos. Essa diversidade de contextos torna difícil a formulação de políticas que sejam realmente aplicáveis a todos os membros, resultando, muitas vezes, em compromissos vagos e recomendações amplas, sem mecanismos concretos de implementação e acompanhamento.

Por fim, cabe destacar que a governança global, em um contexto de crescente fragmentação e rivalidade geopolítica, precisa ser fortalecida para garantir que as iniciativas propostas pelo G20 tenham um impacto real e duradouro. A presidência brasileira do G20 deu passos importantes nessa direção, mas o sucesso dessas iniciativas dependerá da continuidade dos esforços e do engajamento de todos os atores envolvidos na construção de um futuro mais justo e sustentável. Embora esteja para além dos limites deste artigo, é fundamental destacar que os desafios impostos pelo segundo governo de Donald Trump e a guerra entre Rússia e Ucrânia à ordem multilateral representam um ponto crucial de reflexão. Tais desafios não apenas intensificam as dificuldades para a agenda do G20, mas também colocam em questão a própria continuidade e relevância do bloco em um cenário global cada vez mais polarizado e imprevisível.

Referência bibliográfica

- ASTONE, Daniel Pinheiro. Scarcity, Property Rights, Irresponsibility: How Intellectual Property Deals with Neglected Tropical Diseases. *Law and Critique*, v. 34, n. 1, p. 145-164, 2023
- BORGES, Luciana Correia; DE MENEZES, Henrique Zeferino; CROSBIE, Eric. More pain, more gain! The delivery of COVID-19 vaccines and the pharmaceutical industry's role in widening the access gap. *International Journal of Health Policy and Management*, v. 11, n. 12, p. 3101, 2022.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Livro de legado do G20 – A trilha de finanças em 2024*. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/g20/livro-de-legado-do-g20-a-trilha-de-financas-em-2024-pt_v3.pdf/view. Acesso em: 2 fev.2025.
- CISNEIROS, J.M.C.The Technology 4.0 as a Factor of Change in the World Order.In: Martínez, D,H; Cisneros, J.M (ed.). *International Relations and Technological Revolution 4.0*:
- EVANS, Brian R.; LEIGHTON, Frederick A. A history of One Health. *Rev Sci Tech*, v. 33, n. 2, p. 413-420, 2014.
- G20. *Declaração de Líderes do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: G20, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/g20-rio-de-janeiro-leaders-em-portugues.pdf>>. Acesso em: 10 jan.2025.
- GPFI – GLOBAL PARTNERSHIP FOR FINANCIAL INCLUSION. G20 policy options to improve last mile access and quality of inclusion;nov.2024. Disponível em: <https://www.gpfi.org/news/g20-policy-options-improve-last-mile-access-and-quality-inclusion>. Acesso em: 24 jan.2025.
- IFG- INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. *Digital financial services: challenges and opportunities for emerging market banks*. (EMCompass Note No. 42). Washington, D.C.: International Finance Corporation, member of the World Bank Group, 2017. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/750421502949470705/pdf/118736-BRI-EMCompass-Note-42-DFS-Challenges-and-Opportunities-PUBLIC.pdf>. Acesso em: 20 jan.2025.

LEITNER, G. et al. The rise of artificial intelligence: benefits and risks for financial stability. Frankfurt: European Central Bank, 2024. Disponível em: https://www.ecb.europa.eu/press/financial-stability-publications/fsr/special/html/ecb.fsrart202405_02~58c3ce5246.en.html. Acesso em: 5 fev. 2025..

MARMOT, Michael. Social determinants of health inequalities. **The lancet**, v. 365, n. 9464, p. 1099-1104, 2005.

MENEZES, Henrique Zeferino. *The TRIPS waiver proposal: An urgent measure to expand access to the COVID-19 vaccines*. No. 129. South Centre Research Paper, 2021.

MENEZES, Henrique Zeferino. The TRIPS waiver proposal: An urgent measure to expand access to the COVID-19 vaccines. No. 129. South Centre Research Paper, 2021.

OECD; G20; GPFI. *G20 policy note on financial well-being*. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/7332c99d-en>. Acesso em: 25 jan.2025.

OOMS, Gorik et al. Great expectations for the World Health Organization: a Framework Convention on Global Health to achieve universal health coverage. **public health**, v. 128, n. 2, p. 173-178, 2014.

SHADLEN, Ken. Technology transfer for production of COVID-19 vaccines in Latin America. In SUN, Haochen; SUNDER, Madhavi. **Intellectual Property, COVID-19, and the Next Pandemic: Diagnosing Problems, Developing Cures**. Cambridge University Press, 2023.

SHADLEN, Ken. Technology transfer for production of COVID-19 vaccines in Latin America. Intellectual Property, COVID-19, and the Next Pandemic: Diagnosing Problems, Developing Cures, Cambridge University Press, Cambridge (2023).

TANGCHAROENSATHIEN, Viroj; MILLS, Anne; PALU, Toomas. Accelerating health equity: the key role of universal health coverage in the Sustainable Development Goals. **BMC medicine**, v. 13, p. 1-5, 2015.

TROUILLER, Patrice et al. Drug development for neglected diseases: a deficient market and a public-health policy failure. **The Lancet**, v. 359, n. 9324, p. 2188-2194, 2002.

VENTURA, D.F.L.; CARMO, E.H.; VIEGAS, F.; PENNA, G.O.; MENEZES, H.Z.; GALVÃO, L.A.; VIEGAS, L.L.; BERMUDEZ, L.; REGES, P.P.S.; BUSS, P.M. Acordo sobre pandemias: Brasil deve buscar liderança do Sul Global com ênfase na redução das iniquidades antes, durante e depois das emergências. Grupo de Trabalho Acordo sobre Pandemias e Reforma do RSI - Fio-cruz/USP, Nota Técnica n. 2, São Paulo/Rio de Janeiro, 10/10/2022. Disponível em <saudeglobal.org>

VENTURA, D.F.L.; CARMO, E.H.; VIEGAS, F.; PENNA, G.O.; MENEZES, H.Z.; GALVÃO, L.A.; VIEGAS, L.L.; BERMUDEZ, L.; REGES, P.P.S.; BUSS, P.M. Acordo sobre pandemias: Brasil deve buscar liderança do Sul Global com ênfase na redução das iniquidades antes, durante e depois das emergências. Grupo de Trabalho Acordo sobre Pandemias e Reforma do RSI - Fio-cruz/USP, Nota Técnica n. 2, São Paulo/Rio de Janeiro, 10/10/2022. Disponível em <saudeglobal.o

WORLD BANK. Financial Inclusion. Last Updated: Jan 27, 2025 Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>. Acesso em: 2 fev.2025

World Order, Power and New International Society. Switzerland:Springer, 2024. Cap.3,p.9-24

WOUTERS, Olivier J. et al. Challenges in ensuring global access to COVID-19 vaccines: production, affordability, allocation, and deployment. **The Lancet**, v. 397, n. 10278, p. 1023-1034, 2021

O Papel do Brasil na Construção de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza no Contexto do G20



El Rol de Brasil en la Construcción de una Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza en el Contexto del G20

The Role of Brazil in Building a Global Alliance against Hunger and Poverty in the Context of the G20

Neblina Orrico¹

Danilo Elias Fialho Josaphat²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13n1p29-43

Enviado em: 07 de novembro de 2024

Aceito em: 02 de dezembro de 2024

RESUMO

Este artigo examina o papel do Brasil na criação da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza no contexto do G20, destacando as estratégias, políticas e iniciativas lideradas pelo governo brasileiro durante sua presidência no grupo. O estudo analisa a posição brasileira alicerçada sobre as políticas públicas nacionais e a proposta de uma Aliança Global, à luz da tese de Milner (2020) sobre ajuste de preferência entre os atores internacionais. A análise enfoca os desafios enfrentados pelo Brasil e as ações adotadas para concretizar a formação da Aliança, com ênfase na proposta de um G20 mais social, inclusivo e coordenado que refletisse as aspirações dos países do Sul Global, na busca pela melhoria das condições sociais tanto em seus territórios quanto no cenário global. O artigo começa discutindo o papel do G20 na governança econômica global, apresentando uma análise histórica do grupo, a composição de seus membros, suas contribuições para o processo e as perspectivas para o futuro. A segunda seção examina o panorama atual da fome no mundo, com base nos relatórios de organizações internacionais como a FAO, UNICEF, OMS, FIDA e WFP, que fornecem uma visão abrangente sobre a crise alimentar global. A terceira seção detalha os pilares da proposta brasileira para a criação da Aliança Global, destacando a importância de uma abordagem integrada e centrada nas pessoas para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nas considerações finais, o artigo ressalta a relevância estratégica da atuação brasileira na construção da Aliança no G20, sublinhando seu potencial para fomentar uma agenda mais inclusiva e coordenada entre os países membros, contribuindo para o cumprimento dos ODS estabelecidos pela Agenda 2030.

Palavras-chave: G20, Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, Agenda 2030, Redução da Pobreza.

1. Neblina Orrico é doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas (PPGECsA) do Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA) da Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas pelo CEPPAC, Universidade de Brasília (UnB). Brasília/DF, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4147-0303>. E-mail: neblinaorrico@gmail.com.

2. Danilo Josaphat é mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas (PPGECsA) do Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA) da Universidade de Brasília (UnB). É bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Brasília/DF, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-2211-0924>. E-mail: danilojosaphat@gmail.com.

RESUMEN

Este artículo examina el papel de Brasil en la creación de la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza en el contexto del G20, destacando las estrategias, políticas e iniciativas lideradas por el gobierno brasileño durante su presidencia en el grupo. El estudio analiza la posición brasileña, fundamentada en las políticas públicas nacionales y en la propuesta de una Alianza Global, a la luz de la tesis de Milner (2020) sobre el ajuste de preferencias entre los actores internacionales. El análisis se centra en los desafíos enfrentados por Brasil y las acciones adoptadas para concretar la formación de la Alianza, con énfasis en la propuesta de un G20 más social, inclusivo y coordinado, que refleje las aspiraciones de los países del Sur Global en la búsqueda de la mejora de las condiciones sociales tanto a nivel nacional como global. El artículo comienza con una discusión sobre el papel del G20 en la gobernanza económica global, presentando un análisis histórico del grupo, la composición de sus miembros, sus contribuciones al proceso y las perspectivas para el futuro. La segunda sección examina el panorama actual del hambre en el mundo, basándose en los informes de organizaciones internacionales como la FAO, UNICEF, OMS, FIDA y WFP, que proporcionan una visión integral sobre la crisis alimentaria global. La tercera sección detalla los pilares de la propuesta brasileña para la creación de la Alianza Global, destacando la importancia de un enfoque integrado y centrado en las personas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En las consideraciones finales, el artículo subraya la relevancia estratégica del liderazgo brasileño en la construcción de la Alianza en el G20, destacando su potencial para promover una agenda más inclusiva y coordinada entre los países miembros, contribuyendo al cumplimiento de los ODS establecidos en la Agenda 2030.

Palabras clave: G20, Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza, Agenda 2030, Reducción de la Pobreza.

ABSTRACT

This article examines Brazil's role in the creation of the Global Alliance Against Hunger and Poverty within the context of the G20, highlighting the strategies, policies, and initiatives led by the Brazilian government during its presidency of the group. The study analyzes Brazil's position, grounded in national public policies and the proposal for a Global Alliance, in light of Milner's (2020) theory on preference adjustment among international actors. The analysis focuses on the challenges faced by Brazil and the actions taken to materialize the formation of the Alliance, with an emphasis on the proposal for a more social, inclusive, and coordinated G20 that reflects the aspirations of Global South countries in their pursuit of improved social conditions both domestically and globally. The article begins with a discussion of the G20's role in global economic governance, presenting a historical analysis of the group, its membership composition, its contributions to the process, and its future prospects. The second section examines the current landscape of global hunger, drawing on reports from international organizations such as FAO, UNICEF, WHO, IFAD, and WFP, which provide a comprehensive perspective on the global food crisis. The third section outlines the pillars of Brazil's proposal for the creation of the Global Alliance, emphasizing the importance of an integrated and people-centered approach to achieving the Sustainable Development Goals (SDGs). In the concluding remarks, the article underscores the strategic relevance of Brazil's leadership in constructing the Alliance within the G20, highlighting its potential to foster a more inclusive and coordinated agenda among member countries, contributing to the achievement of the SDGs established in the 2030 Agenda.

Keywords: G20, Global Alliance against Hunger and Poverty, Agenda 2030, Poverty Reduction.

Introdução

A simbologia do martelo de madeira no contexto do Grupo dos Vinte (G20) transcende a mera representação material, incorporando valores fundamentais de cooperação e negociação entre os países membros. Não por acaso, este símbolo ganhou destaque durante a transferência da presidência temporária do G20, em setembro de 2023, em Nova Delhi, na Índia, quando o martelo foi passado das mãos do primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, para o presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva. A cerimônia marcou o início da presidência anual do G20 pelo Brasil sob o lema “Construindo um Mundo Justo e um Planeta Sustentável”.

Nesse cenário, foi apresentada pelo governo brasileiro a proposta do Brasil de liderar uma agenda do G20 mais social, inclusivo e coordenado, buscando, dentre tantas propostas, estabelecer uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza. Essa proposta, alinhada com as aspirações do Sul Global, contribui para a manutenção e promoção da imagem do Brasil à nível internacional, destacando o país como preocupado com questões sociais e impulsionando a reputação internacional brasileira nesse âmbito (Mota, 2015). Para tanto, foram elencadas como base experiências bem-sucedidas que podem ser difundidas globalmente no escopo do ativismo internacional adotado pelo Brasil, focado na disseminação de políticas sociais sob um modelo inovador de desenvolvimento referência positiva para as tentativas dos Estados em desenvolvimento de reformar as estruturas de governança global (Menezes & Vieira, 2002).

Neste contexto, o presente artigo se propõe a analisar o papel do Brasil na construção de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, no âmbito do G20. Para isso, será realizado um exame das estratégias, políticas e iniciativas lideradas pelo Brasil durante sua presidência no Grupo dos 20, com o objetivo de compreender como essas ações contribuem para a promoção de uma agenda mais inclusiva e coordenada entre os países membros.

O resultado desse exame será abordado sob a tese de Milner (2020) para abordar cooperação internacional a partir do ajuste de preferências entre diferentes atores internacionais com objetivos distintos, considerando a interação e a experiência da política doméstica brasileira de ênfase ao combate à fome e à pobreza e a proposta de uma Aliança Global. No *paper* que se segue trataremos de descrever os desafios assumidos pelo governo brasileiro e sua atuação nos meses que se seguiram para atingir o objetivo de formação da Aliança. Conforme destacou o presidente Lula:

Para assegurar que o G20 atue de forma inclusiva e coerente, o Brasil pretende organizar os trabalhos em torno de três orientações gerais. Primeiro, vamos fazer com que as trilhas política e de finanças se coordenem e trabalhem de forma mais integrada. Segundo, temos de ouvir a sociedade. A Presidência brasileira vai assegurar que os grupos de engajamento tenham a oportunidade de reportar suas conclusões e recomendações aos representantes de governo. Terceiro, não podemos deixar que questões geopolíticas sequestrem a agenda de discussões das várias instâncias do G20. Não nos interessa um G20 dividido. (Brasil, 2023)

Por meio desta análise, espera-se contribuir para elucidar como países do Sul Global, como o Brasil, formulam políticas de governança

globais e engajam-se em iniciativas de cooperação para enfrentar desafios prementes, como a fome e a pobreza no século XXI.

Na primeira seção, apresentamos o papel do G20 na Governança Econômica Global, com um panorama histórico do G20, desde sua criação até as cúpulas de chefes de Estado e governo. Em seguida, são discutidos os países membros do G20, suas características e contribuições para o grupo. Posteriormente, são abordadas as entidades internacionais participantes das cúpulas do G20. Por fim, são exploradas as perspectivas futuras do G20 e os desafios que o grupo enfrenta na busca por uma governança econômica global mais eficaz e inclusiva.

Na segunda seção, discorremos sobre o cenário atual da fome no mundo examinando as principais descobertas e recomendações do relatório periódico conjunto – elaborado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, em inglês), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, em inglês), pela Organização Mundial da Saúde (OMS), pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e pelo Programa Mundial de Alimentos (WFP, em inglês) – que oferece uma visão abrangente do cenário atual da fome e da pobreza em todo o mundo.

Na terceira e última seção, trazemos os pilares nos quais se sustentou a proposta do governo brasileiro para criar uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza no âmbito do G20, com destaque para a importância de uma abordagem integrada e centrada nas pessoas para se alcançar os ODS relacionados à erradicação da fome no mundo até 2030.

Nas considerações finais, destacamos o papel do Brasil na construção dessa Aliança Global contra a Fome e a Pobreza que, no âmbito do G20, se mostrou estrategicamente relevante na construção do futuro de políticas e iniciativas que podem contribuir para a promoção de uma agenda mais inclusiva e coordenada entre os países membros, fazendo com que sejam alcançados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

O Papel do G20 na Governança Econômica Global

Aqui examinaremos a evolução do G20 ao longo do tempo e seu papel na governança econômica global. Primeiramente, é apresentado um panorama histórico do G20, desde sua criação até as cúpulas de chefes de Estado e governo. Em seguida, são discutidos os países membros do G20, suas características e contribuições para o grupo. Posteriormente, são abordadas as entidades internacionais participantes das cúpulas do G20. Por fim, são exploradas as perspectivas futuras do G20 e os desafios que o grupo enfrenta na busca por uma governança econômica global mais eficaz e inclusiva.

Principal espaço onde países discutem e colaboram sobre questões econômicas globais – como crescimento econômico, comércio, mudanças climáticas e desigualdade – atualmente, o G20 é o principal fórum de cooperação econômica internacional que reúne as economias mais influentes do mundo e que representam uma grande parte do PIB mundial. Criado em 1999 em resposta às crises econômicas internacionais que

abalaram a estabilidade global, o G20 foi concebido como um mecanismo de coordenação entre os países-membros para discutir os grandes temas financeiros internacionais num horizonte mais amplo do que o existente anteriormente, o G7/8³, sendo o objetivo principal trazer os grandes países “emergentes” a práticas e comportamentos considerados adequados para o avanço “sem sobressaltos” da internacionalização dos fluxos financeiros (Cozendey, 2011, p. 83).

Nos anos seguintes, a importância do grupo cresceu rapidamente em razão dos choques econômicos que abalaram a estabilidade financeira global no final do século XX (Albuquerque, 2023). Essas crises incluíram a crise do México de 1994, a crise dos tigres asiáticos de 1997, a crise da Rússia de 1998 e a desvalorização do Real em 1998/99. Diante desses eventos e perante um cenário global multipolar, as maiores economias do mundo reconheceram a necessidade de um fórum mais abrangente e inclusivo para coordenar respostas políticas e econômicas (Ramos; Garcia, 2024) e o G20 ganhou força nesse cenário.

Atualmente, o agrupamento desempenha, através de presidências rotativas anuais, um papel importante na definição e no reforço da arquitetura e da governança mundiais. Desta forma, apesar de inicialmente o fórum se concentrar principalmente em questões macroeconômicas e financeiras, sua agenda foi progressivamente dilatada para incluir temas como comércio, desenvolvimento sustentável, saúde, agricultura, energia, meio ambiente, mudanças climáticas e combate à corrupção. O Grupo dos 20 solidificou sua importância a partir da realização das cúpulas de chefes de Estado e governo de 2008, durante a crise financeira global (Albuquerque, 2023). Em síntese, o G20 ocupa-se da governança global, a partir do reconhecimento da inexorabilidade da interdependência no sistema internacional, ou seja, a inevitabilidade de soluções coletivas, assim como explorado por Keohane & Milner (1996).

Apesar do nome, o G20 é composto por 19 países membros, União Europeia e mais recentemente a União Africana, representando as maiores economias do mundo⁴. A inclusão recente da União Africana, em 2023, reflete a crescente legitimidade dos questionamentos por uma representação mais equilibrada e diversificada na governança global.

A despeito da considerável desproporcionalidade de representação geográfica – com maioria de países do norte global –, juntos, os membros do G20 representam cerca de 85% do PIB mundial, 75% do comércio internacional e dois terços da população do planeta. Essa relevância global resulta no comparecimento massivo durante os encontros ministeriais e cúpulas do grupo de uma série de entidades internacionais como participantes fixas das cúpulas do G20, nomeadamente: o sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Conselho de Estabilidade Financeira (Financial Stability Board - FSB, em inglês) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Porém, a conjunção de membros do G20 projeta uma relevância para o enfrentamento de desafios globais cujo potencial nem sempre é

3. O G8 incorporou a Rússia ao G7, mas os temas econômicos continuavam a ser discutidos prioritariamente no formato G7.

4. Os países membros incluem África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia, União Europeia (UE) e União Africana (UA).

convertido em eficiência. Para corresponder às expectativas de governança internacional, o sucesso futuro do G20 dependerá da capacidade dos países membros de superar diferenças e trabalhar em conjunto. Esse enfrentamento não ocorrerá a despeito das divergências geopolíticas, mas através delas e da capacidade dos membros alheios às polarizações de pautar tópicos de agenda inovadores que extraíam ganhos estratégicos das rivalidades entre os membros do grupo.

Cenário atual da fome no mundo

Em relatório periódico conjunto, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, em inglês), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, em inglês), a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Programa Mundial de Alimentos (WFP, em inglês) oferecem anualmente uma visão abrangente do cenário atual da fome e da pobreza em todo o mundo. Este capítulo examina as principais descobertas e recomendações do relatório e destaca as implicações para o G20.

O relatório destaca que 258 milhões de pessoas em 58 países enfrentam níveis agudos de fome, e cerca de 735 milhões vivem em pobreza extrema. Projeções indicam que mais de 600 milhões de pessoas enfrentarão a fome até 2030, e 575 milhões viverão em pobreza extrema (FAO et al., 2023). Esses números refletem uma reversão do progresso em direção ao cumprimento do objetivo global de erradicação da pobreza e da fome, que compõem o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

El hambre en el mundo en 2022, medida por la prevalencia de la subalimentación (indicador 2.1.1 de los ODS), se mantuvo muy por encima de los niveles anteriores a la pandemia. La proporción de la población mundial que sufría hambre crónica en 2022 era de aproximadamente el 9,2 %, frente al 7,9 % en 2019. Tras aumentar bruscamente en 2020 en plena pandemia mundial, y de aumentar más lentamente en 2021 hasta alcanzar un 9,3 %, la prevalencia de la subalimentación dejó de aumentar de 2021 a 2022. Se estima que el hambre afectó a entre 691 millones y 783 millones de personas en todo el mundo en 2022. Considerando el punto medio del rango estimado (unos 735 millones en 2022), en 2022 padecieron hambre 122 millones de personas más que en 2019, antes de la pandemia (FAO et al., 2023, p. 20).

O relatório identifica quatro tipos de crises como principais fatores de pobreza e insegurança alimentar: conflitos e insegurança, crises econômicas, choques climáticos e choques para a saúde vegetal, zoonótica e humana. A despeito desse desafio global e seus desdobramentos afetarem prementemente países não-membros do G20 e serem experienciado por proporções diferentes dos cidadãos das maiores e menores economias membros do grupo, eles se manifestam de maneira transnacional e seu enfrentamento requer coordenação multilateral (Margulis, 2012).

Segundo apontado pelo referido relatório, a fome global está em ascensão em muitas regiões do mundo, principalmente devido aos efeitos da pandemia de COVID-19, aumento dos preços dos alimentos e energia, conflitos e fenômenos meteorológicos extremos.

Tema central do relatório é a urbanização e sua influência nos sistemas agroalimentares. Com a previsão de que quase sete em cada

dez pessoas viverão em áreas urbanas até 2050, a urbanização está moldando esses sistemas e sua capacidade de fornecer dietas saudáveis e acessíveis para todos. A análise ressalta a necessidade de uma abordagem integrada do contínuo rural-urbano para entender as complexas interações entre áreas urbanas, periurbanas e rurais. A conectividade crescente nesse contínuo é fundamental para o funcionamento das cadeias de valor e para enfrentar os desafios e oportunidades apresentados pela urbanização.

Além disso, o documento destaca a importância da governança dos sistemas agroalimentares, destacando a necessidade de mecanismos e instituições que ultrapassem os limites setoriais e administrativos e contem com a colaboração dos governos subnacionais e locais. Os governos locais são identificados como atores fundamentais na implementação de políticas e soluções essenciais para garantir que todas as pessoas tenham acesso a dietas adequadas.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) aponta que menos da metade da população mundial (4,1 bilhões) tem acesso a pelo menos um benefício de proteção social, com variações regionais significativas: na África, apenas 17,4% da população está coberta por um benefício. Embora tenha sido registrada uma melhoria significativa na cobertura das pensões para os idosos (77,5% da população de idosos no mundo recebe benefício), há outros indicadores críticos (OIT, 2022).

Ademais, menos de um em cada cinco desempregados recebe subsídios governamentais (18,6%) e apenas uma em cada quatro crianças recebe benefícios de programas de apoio às famílias (26,4%). Uma em cada três pessoas com deficiência recebe benefícios por invalidez (33,5%) e somente 30,6% cento da população em idade ativa tem acesso a programas abrangentes ao longo do ciclo de vida (34,3% para os homens e 26,5% para as mulheres) (OIT, 2022). Esse cenário de falta de proteção social eleva a insegurança alimentar de maneira exponencial e ajuda a relembrar a imbricada correlação entre fome e pobreza⁵.

Portanto, os relatórios diagnosticam os desafios da fome e da pobreza no mundo atual de maneira abrangente. Esse panorama coaduna com a necessidade de garantir acesso à comida, e a uma alimentação nutritiva; aumento da produtividade agrícola e da agricultura familiar; fortalecimento de sistemas alimentares sustentáveis e de práticas agrícolas resilientes; preservação da diversidade genética alimentar; aumento do investimento em tecnologia agropecuária; eliminação das distorções comerciais no mercado agrícola e controle à volatilidade dos preços de commodities alimentares (Agenda 2030, 2015).

A satisfação de tarefas sabidamente complexas e que cujas incumbências estão pulverizadas entre organizações multilaterais exige uma governança mais eficiente (Margulis, 2012). A própria realização do referido relatório por cinco diferentes agências demonstra que o assunto não pode ser abordado por apenas um ator internacional tradicional. Paralelamente, sem que seja nominalmente citado, as recomendações do referido relatório fornecem um roteiro de trabalho afeito às potencialidades do G20 em suas características de composição, objetivo e estrutura.

5. A definição de pobreza utilizada neste trabalho considera a definição do Banco Mundial de que, em 2024, cerca de 3,5 bilhões de pessoas (44% da população mundial) vivem na pobreza, ou seja, com menos de US\$ 6,85 por dia. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-prosperity-and-planet>

O exemplo, compromisso e objetivo do Brasil

Ao assumir a presidência do G20, o governo brasileiro definiu como prioridades o combate à fome, à pobreza e à desigualdade, assim como a promoção das três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental (Brasil, 2023c). Além disso, a reforma da governança global foi um tema central da agenda. A questão das mudanças climáticas também figurou entre as principais prioridades, com um foco específico na mitigação de seus impactos, particularmente nos países mais vulneráveis. Outra proposta relevante foi a reforma fiscal global, que incluía a taxação das grandes fortunas⁶, com o objetivo de assegurar uma distribuição mais equitativa dos recursos e financiar políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais e ambientais.

6. O Brasil apresentou ao G20 a proposta de criação de um imposto mínimo global de 2% sobre a riqueza dos bilionários do mundo, o que poderia gerar uma arrecadação anual entre 200 e 250 bilhões de dólares, elaborada pelo economista francês Gabriel Zucman (2024).

Ao se propor a liderar um G20 mais social e inclusivo, o Brasil também abraçou a tarefa de propor e implementar a construção de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza. A despeito do lançamento há 10 anos da Agenda 2030 e a existência do ODS 2 sobre Fome Zero, o mundo tem presenciado um crescimento alarmante no número de pessoas que não se alimentam adequadamente: 735 milhões estão passando fome e 2,4 bilhões viviam em situação de insegurança alimentar moderada ou grave até 2022 (FAO et al., 2023).

Diante disso, a sugestão brasileira é de que os países que aderirem à Aliança Global proposta se comprometam a implementar políticas públicas concretas e a formar uma rede para a difusão de tecnologias eficazes de combate à fome e à pobreza em âmbito local. O objetivo do governo brasileiro é construir, junto com aqueles que aderirem, opções de programas de enfrentamento da fome de larga escala e a nível nacional, lançando mão de programas de desenho multidisciplinar para aplicação em larga escala adaptada às diferentes realidades nacionais como “iniciativas como transferência condicionada de renda, qualificação profissional, apoio à agricultura familiar, merenda escolar de qualidade e proteção social adaptativa” (Brasil, 2023, n.p.)

No Brasil, essa tarefa foi conduzida em conjunto pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), responsável por um dos pilares da política social brasileira, o programa Bolsa Família, apresentado como exemplo de política pública a ser promovida pela Força-Tarefa da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza. Reconhecido internacionalmente por sua efetividade na redução da pobreza e da desigualdade, o Bolsa Família se destaca como um modelo a ser seguido devido os resultados para o combate à fome e pobreza.

Com 21 anos completados em 2024, o programa brasileiro demonstra o impacto transformador de políticas públicas estruturadas e direcionadas. Recentemente, o Bolsa Família passou a compor um dos elos essenciais do novo Plano Brasil Sem Fome, uma estratégia que articula 80 ações e programas de 24 ministérios, uma versão atualizada o Fome Zero para o terceiro mandato presidencial de Lula. O Plano é composto por 100 metas dispostas em três eixos: acesso à renda, redução da pobreza e promoção da cidadania; segurança alimentar e nutricional: alimentação

saudável, da produção ao consumo e; mobilização para o combate à fome (Brasil, 2024).

As avaliações positivas do programa são muitas desde a sua criação. Conforme afirma Mota (2015):

Se hoje o Brasil é bem avaliado por órgãos especializados, como a FAO, o desafio de superação do problema da fome e da pobreza não é apenas o resultado da implementação de políticas [...], mas também o avanço na construção de marcos legais que propiciaram o ataque do problema de maneira estratégica.

Citam-se, por exemplo, a inclusão à Constituição Federal do direito humano à alimentação, adequada em 2010, a institucionalização do Plano Nacional de Segurança Alimentar, com destaque para a Estratégia Fome Zero, a implementação de várias políticas de proteção social e de fomento à produção agrícola [...] implementados durante o governo de Lula da Silva (2003-2010). (Mota, 2015, p. 62-63)

Esse reconhecimento internacional tem sido convertido em instrumento de projeção internacional brasileira por meio de bases positivas de transferência de *cases de sucesso* de políticas públicas. Os programas de cooperação para o combate à fome, nos quais o Brasil é o referencial, reforçam, portanto, a aspiração do país de constituir uma liderança regional e internacional diante dos países em desenvolvimento.

Assim, a perspectiva adotada pelo Brasil e pelos demais países em desenvolvimento, em alguma medida, promoveu a quebra do monopólio dos países desenvolvidos, no que diz respeito à produção de conceitos, práticas e paradigmas que determinavam os rumos da cooperação internacional desde o fim da Guerra Fria. (Mota, 2015, p. 78)

Essa aspiração se traduz em um ímpeto propositivo baseado no apelo a desafios comuns do Sul Global:

O Brasil passou a desempenhar um papel significativo na vocalização de soluções para problemas globais e, ainda mais importante, disseminou essa nova abordagem por meio da difusão e transferência de políticas públicas e modelos de desenvolvimento que proporcionaram uma nova estrutura de governança para a cooperação internacional. (Menezes, Vieira, 2021, p. 109, tradução livre).

Dessa forma, em meio à profunda crise do multilateralismo e reestruturação da ordem internacional (Lima, Albuquerque, 2020), precisamente representada pela própria proeminência do G20 em detrimento das tradicionais organizações internacionais, a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza surge como uma oportunidade para unir esforços e conhecimentos de diferentes países e organismos internacionais, experiências e mobilização de recursos. Com ela, será possível impulsionar ações eficazes no combate à fome e à pobreza em todo o mundo. A iniciativa liderada pelo Brasil no G20 representa um passo importante nessa direção e a legitimidade do assunto graças às credenciais internacionais brasileiras.

Aliança Global

Em que consistiu a proposta do governo brasileiro de criar uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza no âmbito do G20? Destacando a importância de uma abordagem integrada e centrada nas pessoas para alcançar os ODS relacionados à erradicação da fome até 2030, a Aliança foi estruturada sob três pilares principais:

[...] No Pilar Nacional, os países membros se comprometeriam a adotar políticas eficazes para formar o pilar dos compromissos nacionais. O Pilar Financeiro da Aliança seria composto por uma ampla variedade de fundos globais e regionais existentes, fontes de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA), e doadores públicos e privados, bem como possíveis novos mecanismos financeiros inovadores, capazes de apoiar os países membros da Aliança em seus compromissos nacionais para implementar programas de redução da fome e da pobreza, priorizando os mais pobres. Finalmente, o Pilar do Conhecimento serviria como um centro formado por uma lista qualificada de organizações e centros de conhecimento dedicados a promover assistência técnica e compartilhamento de lições entre os membros da Aliança, focando suas operações no nível do país. (Brasil, 2023b, p. 2., tradução livre).

Assim, foi estabelecido, portanto, um mecanismo de transferência de *cases* de sucesso de políticas públicas sob financiamento coordenado e sob os auspícios técnicos de *think tanks* associados ao G20. A ideia também compreendeu o diagnóstico da existência de uma ampla variedade de fundos globais e regionais, fontes governamentais e doadores privados destinados ao combate à fome. A incongruência desse modelo fragmentado de financiamento em contraste com a estrutura estática de atuação das tradicionais instituições da ordem multilateral resulta na postulação da criação de artifícios intermediários, representados pela iniciativa de arranjo internacional plurilateral.

Assumir a coordenação da Força-Tarefa para a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza do G20 é um desafio que o governo brasileiro tem encarado com determinação. Em um momento crucial na luta contra a fome e a pobreza global, o Brasil assume a presidência do G20 e aproveita a composição de sua *Troika*⁷ - formada junto com a Índia e África do Sul, países alinhados às agendas de combate à fome e à pobreza - para dar organicidade à adoção da nova Força-Tarefa como uma resposta concreta a esse desafio, iniciando seis áreas prioritárias para o trabalho do Grupo de Trabalho do G20 (Brasil, 2023):

1. Implementar abordagens de resiliência integradas e centradas nas pessoas.
2. Promover programas de resiliência específicos ao contexto e aos choques/ crises.
3. Melhorar coleta, integração e análise de dados e evidências.
4. Promover a tecnologia e a inovação.
5. Reforçar a capacidade de resposta aos choques dos sistemas de proteção social.
6. Acelerar a implementação do Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres.

Essas recomendações destacam a importância de uma abordagem holística e coordenada para enfrentar os desafios da fome e da pobreza. O G20, através da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, pode desempenhar um papel fundamental na implementação dessas recomendações, mobilizando recursos e coordenando esforços em nível global. O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome recebeu da Presidência da República a missão de conduzir a negociação com suas contrapartes para a construção da Aliança no âmbito do G20 visando oferecer uma “cesta” de experiências exitosas de diversos países, não só a membros do G20, mas a todas as nações que queiram adaptar e implementar estas políticas públicas em seus territórios.

7. “O sistema da troika do G20 foi oficialmente adotado na Cúpula de Cannes (França) em 2011 como a estrutura para conduzir o processo do G20. A “troika” consiste nas presidências atual, anterior e seguinte do G20, e os três membros cooperam entre si na preparação da Cúpula do G20. Durante a presidência brasileira, o país trabalhará em estreita colaboração com a Índia (Presidência de 2023) e a África do Sul (Presidência de 2025).” (G20, 2024)

Faz-se importante ressaltar que as experiências de combate à fome e pobreza no mundo foram aplicadas no Sul Global e a literatura indica o sucesso de abordagens integradas que combinem proteção social e acesso a outros serviços (Devereux, 2016; Wouterse, Tafferse, 2018; Slater, Holmes, Mathers, 2014), como intervenções para a segurança alimentar e nutricional, capacitação profissional, empreendedorismo, programas de saúde e de cuidados e acesso a financiamento para a produção agrícola. Ademais, como metodologia de aplicação dessas abordagens, em atenção ao referenciado estudo de Mkandawire (2005), medidas direcionadas a setores ou grupos específicos podem ser mais eficazes do que programas gerais, ao alcançarem populações vulneráveis como crianças, pessoas com deficiência ou idosos através de suas especificidades.

É importante pontuar que Kharas et al. (2017) já haviam proposto mecanismo internacional semelhante à Aliança através do G20:

O progresso global precisa acelerar consideravelmente se quiser que o ODS [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável] para acabar com a fome e a desnutrição seja alcançado até 2030, especialmente nas regiões rurais dos países em desenvolvimento. O G20 poderia fazer avanços decisivos adotando e implementando um quadro baseado em evidências para orientar os esforços de FNS [segurança alimentar e nutricional] entre e dentro dos países. Uma opção é avaliar as necessidades, políticas e recursos de cada país, vinculados a cada uma das metas relevantes do ODS. A comparação sistemática poderia então informar a orientação dos esforços entre países e intervenções, apoiando o aprendizado contínuo e as correções de curso entre os principais atores. Em uma escala global, a mesma abordagem de comparação poderia ajudar o G20 a agilizar os esforços multilaterais para obter o máximo efeito (Kharas et al., 2017, tradução livre).

Essa proposta símile à Aliança esteve bloqueada durante esses últimos anos, dentre outras razões, devido a falta do que Milner (2020) chama de ajuste de preferências entre diferentes atores com objetivos distintos em meio às iniciativas de respostas coletivas no sistema internacional interdependente. As ações de cooperação internacional estão condicionadas a um acordo favorável para todas as partes, mas o combate à fome e à pobreza através das propostas brasileiras prejudica mormente o protagonismo dos países desenvolvidos, como apontado por Mota (2015), na medida em que desafiam o controle da narrativa sobre a fome e a pobreza globais. Em vista disso, a percepção desfavorável dos países desenvolvidos em relação à iniciativa brasileira compromete a velocidade de implementação da Aliança.

Cabe ressaltar ademais que a proposta brasileira é pleiteada em meio à galopante polarização geopolítica, ocasionada pelos conflitos militares na Europa e no Oriente Médio (Ramos; Garcia, 2023), razão que apresenta ônus e bônus para o sucesso da proposta de Aliança. Porquanto a existência de tópicos de agenda extraordinários sobre guerras no G20 possa prejudicar a sobrevida de temas recorrentes e dispersos como a fome e a pobreza, a falta de consensos e a necessidade de apresentação de resultados compele os membros do Grupo a cogitar a adesão à Aliança como resultado mínimo exequível.

Por fim, faz-se importante destacar que, a despeito dos demais membros da Troika da presidência brasileira compartilharem o tema como de interesse (FAO; Banco Mundial; OMC, 2023), a presidência brasileira simultânea ao terceiro Governo Lula representa um diferencial

para a ascensão do tema. Neste caso, o lugar de destaque que as políticas de combate à fome ocuparam e ocupam na política doméstica brasileira durante os governos do Partido dos Trabalhadores gera consequências distributivas que podem chegar à nível internacional (Mota, 2015). Dessa forma, o resultado da política externa propositiva brasileira a respeito da Aliança é, em parte, resultado das disputas políticas domésticas brasileiras sobre a prioridade do assunto da fome e da pobreza, seguindo o esquema analítico de Milner (2020).

Estendendo esse raciocínio à proposta do terceiro eixo de sustentação, surge a sensibilidade do tema de financiamento da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, haja visto que o lastro fiscal para transferência de renda em programas sociais é ponto controverso doméstica e internacionalmente (FAO; Banco Mundial; OMC, 2023). O ajuste de preferências inerente aos processos de cooperação tende a imobilizar avanços nessa direção. Conquanto o governo brasileiro tenha expressado interesse em coabitar este debate com a questão da taxa das grandes fortunas sob os moldes de Zucman (2024), afiançar a Aliança a este tópico seria arriscado diante da urgência que o combate à fome e a pobreza inspiram.

Apesar disso, um dos membros fundadores da Aliança, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) se comprometeu a fornecer até US\$ 25 bilhões (R\$ 140 bilhões) em financiamento para apoiar países em políticas contra a fome e a pobreza até 2030. Isso pode significar que, ao nascer, a Aliança seja um raro exemplo de impacto concreto do G20, que costuma se restringir a declarações de intenções dos seus membros. No entanto, sua eficácia ainda será testada e dependerá, sobretudo, da capacidade de liberar recursos, conforme declarou o economista-chefe da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Maximo Torero (BBC, 2024).

Diante dessa incerteza de recursos, a implementação das opções de políticas públicas de proteção social disponibilizadas na cesta de oferta da Aliança está condicionada à escolha política do orçamento de cada país, enquanto fonte predominante de financiamento. Não obstante, como mencionado anteriormente, a Aliança também almeja coordenar os múltiplos fundos existentes para combate à fome e pobreza como forma de apoio internacional complementar às necessidades de financiamento para a implementação de políticas públicas chave

Considerações Finais.....

Democratizar o acesso à alimentação adequada e reduzir a pobreza em escala global foram as metas perseguidas pelo Brasil ao propor a construção de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, lançada durante a Cúpula dos Líderes do G20, em novembro de 2024, no Rio de Janeiro, com 148 membros fundadores.

Nesse cenário, o desenho apresentado pelo governo brasileiro, de um G20 mais social, inclusivo e coordenado esteve alinhado com uma agenda cada vez mais atenta às demandas e aspirações da maior parte dos países do Sul Global que se mostram cada vez mais capazes e dispostos a assumir e se comprometer com mudanças significativas para a redução

da pobreza e das desigualdades em seus territórios e a nível mundial, apresentando soluções pertinentes para as várias questões sociais que fazem parte de uma engrenagem que, no âmbito global, influencia as economias de todo o planeta.

Neste contexto, o presente artigo mostrou o papel do Brasil na construção dessa Aliança Global contra a Fome e a Pobreza que, no âmbito do G20, se mostrou estrategicamente relevante na construção do futuro de políticas e iniciativas que podem contribuir para a promoção de uma agenda mais inclusiva e coordenada entre os países membros, fazendo com que sejam alcançados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

A decisão do governo brasileiro de trabalhar pela construção de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza esteve diretamente relacionada às ambições políticas brasileiras e ao cenário mundial de necessário enfrentamento do desafio da fome e da insegurança alimentar, com base em dados recentes que destacam um aumento preocupante desses problemas. Considera-se que a fome mundial voltou a crescer após um período de declínio, sendo agravada pela pandemia de COVID-19, conflitos internacionais e crises climáticas.

Os documentos fundacionais⁸ da Aliança mostram que uma das principais conclusões dos países e órgãos envolvidos na construção da proposta é sobre a real necessidade de se fortalecer a proteção social como meio de promover o acesso à comida, especialmente para os mais vulneráveis em todo o mundo. Programas de transferência de renda são citados como uma das estratégias fundamentais para alcançar esse objetivo.

Além disso, é destacada a importância de se investir no desenvolvimento econômico de regiões vulneráveis, visando aumentar a renda e melhorar a qualidade de vida das populações locais. Isso pode ser feito por meio do apoio à produtividade, infraestrutura, acesso ao mercado de trabalho, educação, saúde, informação e tecnologia.

Também é crucial revisar e repactuar o apoio à agricultura, visando estimular a eficiência dos sistemas agroalimentares. Isso não apenas garantirá que uma dieta mais saudável seja acessível a todos, mas também contribuirá para a redução das emissões de gases do efeito estufa, promovendo uma produção mais sustentável.

Por fim, se ressalta a importância de intensificar os investimentos, tanto públicos quanto privados, no desenvolvimento de sistemas agroalimentares. Estimular o investimento em iniciativas sustentáveis, especialmente aquelas relacionadas a pequenos produtores, é fundamental para garantir a segurança alimentar e reduzir a pobreza rural.

Pode-se dizer que a proposta brasileira de construção da Aliança Global para adesão de todos os países – e não só os integrantes do Grupo dos 20 – está baseada na expertise adquirida pelo país na implementação de políticas públicas concretas de combate à fome e redução da pobreza, o que reforça a proposta de oferecimento de uma cesta de experiências exitosas para formar uma rede de difusão de tecnologias eficazes de combate à fome e à pobreza em âmbito mundial.

A cesta de experiências da Aliança Global objetiva acelerar a implementação de programas de larga escala, com políticas adaptadas às

8. Social protection and the way forward to eliminate poverty and ensure human dignity and adequate nutritious food for all. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/representantes-mundiais-endossam-alianca-global-contra-a-fome-e-a-pobreza/SPIACBSocialprotectionandthewayforwardtoeliminatepoverty.pdf>

realidades de cada país, em iniciativas como transferência condicionada de renda, qualificação profissional, apoio à agricultura familiar, merenda escolar de qualidade e proteção social adaptativa visando enfrentar de maneira multidisciplinar a superação da fome e da pobreza no mundo.

No Brasil, o maior exemplo de proteção da pobreza está nas políticas públicas conduzidas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome responsável por um dos pilares da política social brasileira, o programa Bolsa Família, exemplo bem-sucedido de política pública que possibilita o acesso à renda, a redução da pobreza e a promoção da cidadania.

Referências bibliográficas

AGENDA 2030. (2015). **ODS – Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/>. Acesso em: 06 de julho de 2024.

ALBUQUERQUE, Marianna. **G20: perspectivas para a presidência brasileira**. *Boletim OPSA*, n. 3, p. 23, jul./set. 2023. ISSN 1809-8827.

BBC News Brasil. **G20: Brasil cria aliança global inédita contra fome e pobreza, e Argentina só adere no último minuto**. 15 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c5yxq2nd9e2o#:~:text=Os%20membros%20s%C3%A3o%20aceitos%20ap%C3%B3s,a%20bancar%20a%20metade%20disso>.

BRASIL. Presidente (2023-atual: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da Cúpula do G20**. Nova Delhi, 10 set. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-encerramento-da-cupula-do-g20>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. G20. *Task Force for the establishment of a Global Alliance Against Hunger and Poverty - Brasil G20*. 2023b. Disponível em: <https://www.g20.org/pt-br/documentos/issue-note-task-force-global-alliance-against-hunger-and-poverty-brasil-g20.pdf/@/download/file>. Acesso em: 07 jul. 2024.

BRASIL. **Aliança Global contra a Fome e a Pobreza é prioridade do Brasil na presidência do G20**. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/alianca-global-contr-a-fome-e-a-pobreza-e-prioridade-do-brasil-na-presidencia-do-g20>. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). **Governo Federal lança plano para tirar o Brasil do mapa da fome novamente**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-federal-lanca-plano-para-tirar-o-brasil-do-mapa-da-fome-novamente>. Acesso em: 07 jul. 2024.

COZENDEY, C.M.B. O papel do G20 no combate à crise global: resultados e perspectivas. **IPEA: Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília: Número 8, outubro/dezembro, 2011. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3352/8/bepi_08_Papel.pdf. Acesso em: 07 jul. 2024.

DEVEREUX, Stephen. Social protection enhanced food security in sub-Saharan Africa. **Food policy**, v. 60, p. 52-62, 2016.

FAO, FIDA, WFP, OMS e UNICEF. *The state of food security and nutrition in the world 2023: urbanization, agrifood systems, transformation, and healthy diets across the rural-urban continuum*. Roma: FAO, 2023. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/faf73d06-b656-4732-82e1-bdd37e16cae/content/state-food-security-and-nutrition-2023/executive-summary.html>. Acesso em: 07 jul. 2024.

FAO; BANCO MUNDIAL; OMC. *Rising Global Food Insecurity: Assessing Policy Responses*. Roma: FAO; Banco Mundial; OMC, 2023. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb9905en/>. Acesso em: 07 jul. 2024.

FOLHA DE S. PAULO. **Bandeira de Lula, projeto global contra fome enfrenta questionamentos no G20.** Folha de S. Paulo, São Paulo, 10 abr. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/04/bandeira-de-lula-projeto-global-contr-fome-enfrenta-questionamentos-no-g20.shtml>. Acesso em: 07 jul. 2024.

G20. **Perguntas Frequentes: O que é o sistema de troika do G20.** 2024. Disponível em: <https://www.g20.org/pt-br/sobre-o-g20/faq?activeAccordion=a65ba89b-f9a2-4afe-9a68-1910df4245a3>.

KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. (Ed.). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge University Press, 1996.

KHARAS, Homi; MCARTHUR, John W.; VON BRAUN, Joachim. An evidence-based approach to ending rural hunger. *Economics*, v. 11, n. 1, p. 20170026, 2017.

LIMA, M. R. S; ALBUQUERQUE, M. **Reordenamento global, crise do multilateralismo e implicações para o Brasil.** Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), Policy Note, p. 4-12, 2020. Disponível em: https://cebri.org/media/documentos/arquivos/PolicyNote_3_Reordenamento_Glo60cd11a150953.pdf. Acesso em: 7 jul. 2024.

MARGULIS, Matias. *Global food security governance: the Committee on World Food Security, Comprehensive Framework for Action and the G8/G20*. In: **The Challenge of Food Security**. Edward Elgar Publishing, 2012. p. 231-254.

MENEZES, H., VIEIRA, M. *Explaining Brazil as a rising state, 2003–2014: the role of policy diffusion as an international regulatory instrument*. *J Int Relat Dev* 25, 107–128 (2022). <https://doi.org/10.1057/s41268-021-00217-z>

MILNER, H. V. *Interests, institutions, and information: Domestic politics and international relations*. Princeton University Press, 2020.

MKANDAWIRE, T. *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 2005.

MOTA, Rodrigo dos Santos. **O combate à fome e à pobreza na política externa brasileira (2003-2010): do discurso à prática e a prática do discurso.** 2015. 161 f., il. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future*. 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_817580.pdf. Acesso em: 07 jul. 2024.

RAMOS, Leonardo; GARCIA, Ana. Breve história do G20 e a participação social na agenda brasileira para 2024. **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, n. 9, p. 177-194, 2024.

SLATER, Rachel; HOLMES, Rebecca; MATHERS, Nicholas. **Food and Nutrition (in-) Security and Social Protection**. OECD Publishing, 2014.

WOUTERSE, Fleur Stephanie; TAFESSE, Alemayehu Seyoum (Ed.). **Boosting growth to end hunger by 2025: The role of social protection**. Intl Food Policy Res Inst, 2018.

ZUCMAN, Gabriel. *3,000 billionaires, a 2% tax: How to restore fiscal justice in the age of globalization*. **Cahiers Sens public**, v. 32, n. 1, p. 27-30, 2024.



A Dinâmica Política da Reforma das Instituições de Bretton Woods no G20: as Tensões da Expansão do Modelo de Clubes em um Mundo Multipolar

The Political Dynamics of the Reform of the Bretton Woods Institutions in the G20: the Tensions of the Club Model Expansion in a Multipolar World

La dinámica política de la reforma de las instituciones de Bretton Woods en el G20: las tensiones de la expansión del modelo de clubes en un mundo multipolar

1. Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

Alex Jobim Farias¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13n1p44-58

Enviado em: 15 de setembro de 2024

Aceito em: 30 de abril de 2025

RESUMO

A Crise Financeira Global (GFC) provocou a ascensão do G20 como principal mecanismo de governança financeira internacional, implicando no reconhecimento que a economia internacional não poderia mais ser gerida sem a contribuição das novas potências presentes no clube. Essa contribuição, no entanto, ensejou no G20 a reforma da governança do FMI e do Banco Mundial para que refletissem a crescente multipolaridade econômica no sistema internacional, a qual, apesar de um impulso inicial, teve curso lento e logrou resultados tímidos. As negociações para a reforma, por sua vez, contribuíram positivamente para a consolidação do Brics, revelando uma dinâmica política dialética entre os dois clubes. Tendo em vista que a atual troika reúne três membros originários do Brics, o presente trabalho intenciona, utilizando a literatura de clubes aplicada às relações internacionais, compreender o estado político atual da reforma pendente das instituições de Bretton Woods. Sendo o Brics um ator fundamental para a sua concretização, utiliza-se as políticas implementadas pelo Novo Banco de Desenvolvimento como fonte reveladora de preferências do clube para uma governança financeira internacional alternativa à existente, possibilitado, dessa forma, um entendimento mais preciso da dinâmica política envolvida na iniciativa reformista.

Palavras-chave: G20; Brics; Reforma da governança Financeira internacional; NBD.

ABSTRACT

The Global Financial Crisis (GFC) caused the rise of the G20 as the main international financial governance mechanism, implying the recognition that the international economy could no longer be managed without the contribution of the new powers present in the club. This contribution, however, led to the G20 reforming the governance of the IMF and the World Bank so that they reflected the growing economic multipolarity in the international system, which, despite an initial impulse, was slow and achieved timid results. Negotiations for reform, in turn, contributed positively to the consolidation of BRICS, revealing a dialectical political dynamic between the two clubs. Considering that the current troika brings together three original members from BRICS, the present work intends, using club literature applied to international relations, to understand the current political state of the pending reform of the Bretton Woods institutions. Being BRICS a fundamental actor for its implementation, the policies implemented by the New Development Bank are used as a source of revealing the club's preferences for an international financial governance alternative to the existing one, thus enabling a more comprehensive understanding of the political dynamics involved in the reformist initiative.

Key words: G20; BRICS; Reform of international financial governance; NDB.

RESUMEN

La Crisis Financiera Mundial (CFG) provocó el ascenso del G20 como principal mecanismo de gobernanza financiera internacional, implicando el reconocimiento de que la economía internacional ya no podía gestionarse sin la contribución de las nuevas potencias presentes en el club. Esta contribución, sin embargo, llevó al G20 a reformar la gobernanza del FMI y del Banco Mundial para que reflejaran la creciente multipolaridad económica en el sistema internacional, que, a pesar de un impulso inicial, fue lento y logró resultados tímidos. Las negociaciones de reforma, a su vez, contribuyeron positivamente a la consolidación de los BRICS, revelando una dinámica política dialéctica entre los dos clubes. Considerando que la troika actual reúne a tres miembros originales de los BRICS, el presente trabajo pretende, utilizando la literatura de clubes aplicada a las relaciones internacionales, comprender el estado político actual de la reforma pendiente de las instituciones de Bretton Woods. Como los Brics son un actor fundamental para su implementación, las políticas implementadas por el Nuevo Banco de Desarrollo se utilizan como fuente para revelar las preferencias del club por una gobernanza financiera internacional alternativa a la existente, permitiendo así una comprensión más integral de la dinámica política involucrada en la iniciativa reformista.

Palabras-clave: G20; BRICS; Reforma de la gobernanza financiera internacional; NBD.

1. INTRODUÇÃO

Em 2010 foi aprovada no âmbito de G20 uma reforma no poder de voto do FMI que aumentaria peso de mercados emergentes na instituição. A mudança estava em consonância com o mais marcante processo em curso no sistema internacional do início do século XXI: a ascensão conjunta de um grupo de novas potências que alterava a distribuição de poder hegemônica prevaiente com o fim da Guerra Fria na direção da multipolaridade, mais notadamente econômica.² Não é por acaso que o fórum primário de gestão da Crise Financeira Global (CFG) eleito foi o

2. Narlikar define novas potências como estados que são poderosos, mas ainda não são atores estabelecidos nas várias altas mesas de negociação internacional, tais como o G8 ou o conselho de segurança da ONU. Ao longo do artigo o termo será utilizado de forma intercambiável com o mais conhecido "potências emergentes". NARLIKAR, Amrita. *New Powers: How to Become One and How to Manage Them*. Nova York: Columbia University Press, 2010. p.6.

G20, ao invés do tradicional G7. Mesmo tendo se originado nos Estados Unidos em 2008 e impactado principalmente a Europa, a solução da maior crise econômica desde a Grande Depressão não poderia ser feita de forma eficaz sem a clara inclusão de novas potências no processo de governança econômica. Essa mudança traria a vantagem de incluir da gestão da CFG o que viria a ser o agrupamento Brics em sua composição original (Brasil, Rússia Índia e China), além de outros países em desenvolvimento, dotando o agora principal mecanismo de governança econômica global de uma composição mais equilibrada, uma mescla de estados dominantes e os chamados “mercados emergentes”, estados tradicionalmente excluídos da coordenação da economia internacional. A elevação do G20 de nível ministerial para o *status* de encontro de cúpula é o reconhecimento por parte dos EUA da nova realidade econômica das relações internacionais do século XXI.

Essa mudança fazia parte de um ímpeto inicial de reforma do FMI e Banco Mundial, a qual deveria justamente ajustar as instituições de Bretton Woods a essa nova realidade.³ Com relação ao FMI, especificamente, essa reforma era composta de dois aspectos principais. Primeiro, ela previa uma redistribuição de 5% das quotas em favor dos mercados emergentes dinâmicos e países em desenvolvimento, aumentando o poder de voto desse grupo de estados na instituição. Segundo, estabelecia o compromisso com a nomeação dos líderes de todas as instituições internacionais por meio de um processo “aberto, transparente e baseado no mérito”.⁴ No que diz respeito às instituições de Bretton Woods, esse acordo implicaria na extinção da regra informal que reserva o cargo de Diretor-Gerente do Fundo a um europeu e a presidência do Banco Mundial a um estadunidense, um dos mais significativos símbolos da base política da ordem econômica liberal do Pós-Guerra.

A mudança nas quotas somente foi consumada em 2016, atrasada por anos durante a sua apreciação pelo Congresso estadunidense. A escolha das lideranças das instituições de Bretton Woods permanece exatamente da mesma forma que antes, reflexo inercial de uma realidade internacional política e econômica hoje inexistente.⁵ Os rumos da reforma das instituições financeiras internacionais, oscilando entre a lentidão e defecção, frustraram as novas potências do G20, as quais iniciaram uma onda de inovação institucional, criando seus próprios arranjos monetários e bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs): em 2014, foram criados pelo agrupamento Brics o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Acordo Contingente de Reserva (ACR); em 2015, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), iniciativa liderada pela China, iniciou suas operações (Batista Jr. 2019; HE, 2016).

A frustração de países em desenvolvimento não era nova. As Crises da Dívida e Asiática, ocorridas nas décadas de 1980 e fins da de 1990, respectivamente, já haviam gerado fortes críticas às atuações dessas instituições. Com relação à primeira crise, elas tiveram um papel crucial na formação do chamado consenso de Washington (Williamson, 1992), apresentado inicialmente como um programa de recuperação dos devedores latino-americanos, exigindo ajustes e reformas estruturais e responsabilizando-os unicamente pela sua origem e sua solução. Com relação à

3. G20. London Summit – Leaders’ Statement. 2009. Disponível em: file:///C:/Users/alexj/Downloads/G20_UK_2009_communique-1.pdf. Acesso em 17 jul. 2024

4. Ibid.p.6

5. O atual presidente do Banco Mundial, o Indiano Ajay Banga, que sucedeu o estadunidense David Malpass, foi indicado pelos Estados Unidos e foi o único candidato à sucessão da instituição. Quem é Ajay Banga o Novo Presidente do Banco Mundial. EXAME. 02 de junho de 2023. Disponível em: <https://exame.com/mundo/quem-e-ajay-banga-novo-presidente-do-banco-mundial/>. Acesso em 25 jul. 2024

posterior Crise Asiática, inicialmente, tentou-se fazer algo parecido em relação ao capitalismo do Leste Asiático, com economistas ocidentais tentando responsabilizar o modelo de desenvolvimento oriental pela crise, aconselhando a sua reforma e a adoção do modelo ocidental de capitalismo (Chang, 2006). No entanto, se a crise da dívida e o socorro às economias de transição do Leste Europeu fortaleceram o FMI, o Banco Mundial e o chamado Consenso de Washington (que viria a se tornar o programa sistematizado do neoliberalismo econômico), o fracasso das intervenções do FMI na Crise Asiática gerou fortes críticas em relação à instituição (Stiglitz, 2003; Blustein, 2002). As críticas à forma como a globalização financeira havia impactado a região se robusteceram nesse contexto, e as condenações ao capitalismo asiático tiveram que conviver com um pertinente debate sobre a reforma da arquitetura financeira internacional. Data desse momento o nascimento do G20, como um fórum informal de nível ministerial autoproclamado complementar às instituições de Bretton Woods, com o objetivo de promover debates de política econômica e financeira que auxiliem na obtenção de um crescimento econômico estável.⁶ O G20 é, portanto, a conexão factual e histórica entre duas crises subsequentes, a Asiática e a CFG de 2008, que tiveram importantes repercussões na governança financeira interacional.

Dado esse histórico, nada mais natural que as potências emergentes, chamadas a contribuir com aportes de capital ao FMI em função da eclosão da CFG, demandassem reformas nas instituições financeiras internacionais (IFIs) que refletissem a nova realidade econômica internacional. Nesse contexto (já em 2008), e um pouco antes de se constituírem em um agrupamento propriamente dito, os membros originais do Brics já cooperavam no âmbito financeiro internacional no G20 e FMI. O próprio processo de criação do Novo Banco de desenvolvimento (NDB) e Acordo Contingente de Reservas (ACR) foi encaminhado, em parte nas reuniões do agrupamento à margem dos encontros do G20 e FMI (Batista Jr, 2019, p.242, 262 e 263). Não é exagero afirmar que, pelo menos em parte, o Brics nasce, em termos políticos internacionais, entrelaçado ao G20 e à agenda de reforma do FMI e Banco Mundial. Da mesma forma, em função dos mesmos fatos, é possível dizer que a retomada, ou aprofundamento da reforma da governança financeira internacional depende do engajamento do Brics nessa agenda.

É evidente que a presidência brasileira do G20 em 2024, antecedida pela da Índia, e sucedida pela sul-africana, representa uma grande oportunidade de retomada da reforma inicialmente encaminhada em 2010, que se desenvolveu de forma lenta e insatisfatória. Tal oportunidade, contudo, vem acompanhada de um contexto bastante desafiador, em que o multilateralismo recebeu choques e testes consecutivos sem precedentes.

Em primeiro lugar, a governança econômica global foi atingida pela ascensão do populismo de extrema direita a partir da eleição de Donald Trump em 2016.⁷ A paralisação da Organização Mundial do Comércio (OMC) pela política econômica externa de Trump não somente ameaçam o regime comercial do jeito que ele é, mas inviabilizam também a sua reforma. O fato é que a OMC e o regime comercial necessitem urgentemente de uma reforma que abra espaço para diferentes estratégias de

6. G20. Meeting of G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Communiqué. 1999. Disponível em: <https://g20.utoronto.ca/1999/1999communiqué.htm>. Acesso em 30 jul.2024

7. A ascensão do populismo de extrema direita é um fenômeno global, mas pode atingir o G20 de dentro, por meio dos governos dos estados membros. Além de Trump, Boris Johnson e Bolsonaro, que chagaram a governar concomitantemente entre 2019 e 2020, a onda chegou à Argentina com a eleição de Javier Milei. O mesmo vale para o Brics, em relação aos dois últimos, implicando inclusive, na desistência da adesão ao agrupamento por parte do governo Milei. Os precedentes ocorreram justamente nos Estados Unidos, Europa e membros do Brics, atores fundamentais na negociação da reforma das IFIs.

desenvolvimento (Wade, 2011). A ausência de uma reforma na presença da cada vez mais provável defecção de governos de extrema direita proporcionam o pior dos mundos para os países em desenvolvimento: o unilateralismo acompanhado da impossibilidade de reforma de um regime caduco por não reconhecer a nova realidade das relações entre estados e mercados no século XXI. Em segundo lugar, a guerra da Ucrânia opõe poderosos membros do G20, dificultando ainda mais o cenário em acréscimo à tentativa recente de retomada de uma nova Guerra Fria entre Estados Unidos e China iniciada pela política externa do primeiro governo Donald Trump e não de todo revertida pelo governo Biden. Esses dois eventos tem o potencial de dificultar ainda mais as perspectivas de cooperação multilateral em geral e em particular no G20. Em terceiro lugar, as agendas e crises abordadas pelo G20 se diversificaram para muito além do seu início financeiro e econômico com a eclosão da pandemia de COVID 19 e a corrente crise climática; em outras palavras não fossem pequenos os desafios da governança econômica global mais emergenciais, as demandas por eficácia do G20 se ampliaram para outras áreas como saúde e meio-ambiente, aumentando significativamente o conjunto de desafios impostos ao agrupamento.

Apesar da menção a agendas a princípio não econômicas, o fato é que de alguma forma as questões associadas têm impacto no âmbito econômico e sobrecarregam a agenda original financeira e econômica do G20. Esse conjunto de desafios sem precedentes ao multilateralismo, portanto incorrem numa necessidade ainda mais emergencial de eficácia diplomática em diversos fóruns, G20 inclusive. Esse artigo se destina a analisar, em meio a esse contexto desafiador, a dinâmica política da reforma das instituições de Bretton Woods conduzida pelo G20, enfatizando o papel do Brics como ator fundamental desse processo e tendo como base analítica o modelo de clubes aplicado às relações internacionais. Para uma melhor compreensão do papel político do Brics nesse processo, se analisa as políticas implementadas pelo NBD como reveladoras das preferências do agrupamento para uma governança financeira internacional alternativa à existente. Para alcançar esse objetivo, o trabalho, está dividido em cinco seções. Finda esta introdução, a seção seguinte apresenta uma análise da evolução organizacional do G20, a fim de abordar questionamentos tradicionalmente associados ao agrupamento, tais como os relativos à eficácia e à legitimidade. Em seguida é apresentada a reforma das IFIs no âmbito do G20, seu histórico, resultados, pendências e questionamentos. Na quarta seção será apresentadas importantes características do NBD, entendidas as políticas desta instituição como fontes reveladora das preferências do Brics quanto à arquitetura do sistema financeiro e monetário internacional. Por último, encerramos com um sumário dos achados e argumentos desenvolvidos.

2. A EVOLUÇÃO POLÍTICA DO G20

Há três aspectos políticos fundamentais que caracterizam o G20. O primeiro e mais óbvio, é a sua condição de clube.⁸ Em outras palavras, a sua natureza excludente contrasta com o universalismo de importantes

8. Sobre a vigência do caráter excludente do modelo de clubes no Pós-Guerra e posterior enfraquecimento por críticas quanto a sua falta de legitimidade, ver KEOHANE, Robert O.; NYE Jr., Joseph S. The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy. In KEOHANE, Robert O. (ed.). Power and Governance in a Partially Globalized World. Londres: Routledge, 2002. Disponível em: <https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/486331/mod_resource/content/0/Robert%20Keohane%20Power%20and%20Governance%20in%20a%20Partially%20Globalized%20World.pdf#page=235>. Acessado em 01 de ago. 2024.

organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU). A segunda, diz respeito ao tipo de clube que é, incluindo tradicionais membros do *status quo* da governança econômica internacional e países em desenvolvimento, inclusive novas potências que viriam a constituir o agrupamento Brics mais adiante. Esse aspecto impacta numa condição importante na constituição de clubes, que é o chamado *like-mindedness* (afinidade ideológica), tornando-o, mais fraco nesse aspecto que o anterior G7, por exemplo (Drezner, 2007, p.72). O terceiro é a sua relação com institucionalidade já constituída na governança global, sejam organizações ou regimes internacionais, e de que forma o agrupamento contribui para ela. Dos dois primeiros aspectos, i.e., o caráter de clube e *like-mindedness* enfraquecida, pode-se dizer que o G20 possui, desde o início, elementos tanto de inclusão como de exclusão.⁹ Dos três aspectos em conjunto, e, principalmente a partir do momento em que o clube se declara o principal fórum para coordenação econômica internacional,¹⁰ deriva um dos mais importantes questionamentos ao arranjo, a saber, o que diz respeito à sua legitimidade (Berger, Cooper e Grimm, 2019, p.9).

A debilidade no que diz respeito a legitimidade não só deriva da condição de clube, mas também da forma como foi constituído.¹¹ Seus membros foram selecionados inicialmente pelo ministro das finanças canadense Paul Martin e pelo secretário do tesouro estadunidense Lawrence Summers, este último utilizando também critérios geopolíticos de proximidade política. Os membros não pertencentes ao G7 incorporados teriam de ser potências regionais “sistemicamente significantes” que apoiavam a agenda neoliberal e padrões de boa governança doméstica (Dobson, 2024, p.4). A criação do G20 ministerial, portanto, não pode ser compreendida senão como um ato de hegemonia estadunidense. Mais adiante, face à CFG, as iniciativas do governo George W. Bush e, principal, o governo Obama, foram fundamentais para a consolidação do formato atual de clube.¹² Ainda que a elevação do status do G20 para um fórum de cúpula central para a governança econômica internacional seja um importante marco no reconhecimento da crescente multipolaridade econômica do século XXI, ela está de alguma forma relacionada com a hegemonia estadunidense na sua origem, mesmo que se possa e se deva discutir a integridade corrente dessa hegemonia, ao menos na sua dimensão econômica.¹³ Como um ato hegemônico de reconhecimento de multipolaridade econômica, a constituição do G20 de cúpula é um ato carregado de ambiguidade que deve ser associada ao momento de transição do sistema internacional, a qual somente iria se tornar mais claro com o passar dos anos.

Um processo político dessa natureza, ainda que com visíveis vantagens em relação à concentração do G7, assim como as implicações que teve para a reordenação política da governança econômica internacional, não poderia se dar sem algum estranhamento. A aceitação do G20 em sua nova e autodeclarada função teve resistência por parte dos excluídos. A ONU acabou inicialmente sendo o principal foco dessa resistência ao G20, tendo convocado a Conferência da ONU sobre a Crise Econômica Global, além o presidente da Assembleia Geral ter reunido uma Força-Tarefa comandada por Joseph Stiglitz com o intuito de sugerir

9. Nas palavras de Cooper, “(...) the composition of the G20 around the old and the new ‘biggs’ is faulted for its exclusionary principle and practices. It represents not a new form of expanded inclusion so much as an embedded form of institutional exclusion, with distinctive privileges of membership”. COOPER, Andrew. The G20 as an Improvised Crisis committee and/or a contested “Steering Committee” for the world. *International Affairs* 86: 3, 2010. p.2.

10. Condição oficialmente declarada na cúpula de Pittsburgh em 2009. G20. Leaders Statement. The Pittsburgh Summit. 2009. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communiqué0925.html>. Acesso em 04 ago. 2024.

11. No que diz respeito a critérios de legitimidade aplicados a instituições internacionais, Brandi identifica duas dimensões: a primeira, composta de input, que se refere ao processo decisório, e output, que diz respeito à performance (proteção de direitos democráticos, por exemplo); a segunda, composta por questões relacionadas à democracia (como participação, por exemplo) e questões não relacionadas à democracia, tais como efetividade e eficiência. As duas dimensões conformam, portanto, uma matriz 2x2. BRANDI, Carla. Club Governance and Legitimacy: the Perspective of Old and Rising Powers on the G7 e G20. *South African Journal of International Affairs*. 2019, VOL.26, No.4. p.5 e 6. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/10220461.2019.1697354?needAccess=true>. Acesso em 07 ago. 2024.

12. O presidente francês Nicolas Sarkozy queria a diminuição de membros para um formato G14, excluindo Coreia do Sul, Indonésia, Austrália, Turquia e Arábia Saudita, mantidos por serem considerados como aliados pelo governo Obama. Ver COOPER, Id., p.5 e 6.

13. Uma linha alternativa de análise política para esse momento seria a utilizada por Kindleberger, que em nota da edição de 1986 do clássico *World in Depression* diz explicitamente preferir o termo “responsabilidade” à hegemonia no que tange ao exercício de funções estabilizadoras da economia internacional por um estado responsável pela preservação da provisão de bens públicos nesse âmbito. Dado o processo concentrado e arbitrário da seleção inicial dos membros do G20 em 1999 e o da sua ratificação entre 2008 e 2009, a abordagem de Kindleberger soa um eufemismo. KINDLEBERGER, Charles. *The World in Depression*. Berkely: University of California Press, 1986. p. 289

14. Cooper, Id., 2010.p.11

passos para assegurar uma ordem econômica global mais estável.¹⁴ Outra reação ao G20 foi a iniciativa Grupo de Governança Global (3G), liderada por Cingapura e composta de estados médios e pequenos.

Inicialmente, o juízo político mais correto sobre o G20 do ponto de vista da política internacional é de que era um esforço de acomodação de potência emergentes por parte das potências *status quo* no que diz respeito à governança econômica global, sendo as primeiras aparentemente diluídas pelo acréscimo de estados então considerados aliados por parte dos Estados Unidos. As raízes realistas, portanto, do G20 são indisfarçáveis e a acomodação de potências em ascensão é um dos problemas mais tradicionais do campo das Relações Internacionais (Carr, 1981). Tal processo de acomodação, por um lado, teria como consequência imediata a demanda pela reforma das instituições de Bretton Woods, não sendo possível requisitar a essas novas potências participar no aumento de capital do FMI sem alguma contrapartida. Por outro lado, o processo de inclusão limitado via formato de clube causou resistências nos estados e organizações internacionais excluídos. Temos, portanto, duas dinâmicas políticas desencadeadas pela constituição do G20 como principal fórum da governança econômica global: o ímpeto reformista da governança financeira internacional e a demanda por maior legitimidade do processo decisório econômico internacional modificado pela constituição do G20 de cúpula.

O G20 apresentou, quanto à primeira dinâmica política, um pequeno avanço seguido de estagnação. A lentidão e limite das reformas levaram as novas potências a uma impressionante onda de inovação institucional, representado pela criação do NBD, ACR e AIIB, porque tais instituições tem de fato características singulares em relação às de Bretton Woods. Com relação ao NBD e ACR, tais instituições representaram o ápice da cooperação financeira e monetária do Brics, e acabaram por se constituir no principal expoente da consolidação institucional do agrupamento. A resultante insatisfatória da reforma das IFIs no G20, portanto, contribuiu significativamente para a institucionalização do Brics. Esse processo significou que uma dinâmica política em um clube de enfraquecida *like-mindedness*, o G20, contribuiu para a consolidação de um outro clube, o Brics, que, por sua vez, procurava aprimorar este elemento em seu seio. Todo esse processo se constituiu, no que tange à governança financeira internacional, numa importante dialética entre clubes.¹⁵

Quanto à segunda dinâmica política abordada, relativa à legitimidade, esta apresentou avanços graduais relativos à consolidação progressiva de uma cultura organizacional própria, culminando com o ingresso da União Africana (UA) no agrupamento em 2023 na cúpula de Nova Delhi. Tais avanços em seu funcionamento se deram tanto em termos de profundidade quanto de amplitude; profundidade quanto à incorporação de várias camadas de participação institucional; amplitude no que diz respeito a diversificação das agendas tratadas, o que auxiliou também no impulsionamento da participação de diferentes atores no agrupamento. Em conjunto, poder-se-ia dizer que houve um significativo processo de socialização institucional do G20, alterando a natureza clássica predominantemente interestatal que caracterizava o agrupamento politicamente num primeiro momento.

15. Com uma visão distinta da lógica dialética aqui apresentada, ROBERTS, ARMIJO e KATADA creem que potências ascendentes se socializam na política internacional a fim de emular as estratégias de sucesso e instrumentos de seus competidores. Dessa forma, segundo esses autores, "(...) both status quo and rising powers have rational incentives to create clubs like 'G groups' as a means to search for common focal points, develop unified positions, and clandestinely coordinate in the framing and pushing of policies that reflect their interests". ROBERTS, Cynthia; Leslie Elliott, ARMIJO; KATADA, Saori N. The BRICS and the Collective Financial Statecraft. Nova York: Oxford University Press, 2018. p.16 e 17.

Em primeiro lugar, destaca-se nesse sentido a progressiva constituição de vários grupos de engajamento operando no seio do G20. E, segundo lugar, o G20 aprofundou a sua articulação com organizações internacionais, tais como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, FMI, Banco Mundial, OMC, Comitê de Estabilidade Financeira (FSB), ONU e Organização Internacional do Trabalho (OIT), que disponibilizam suas respectivas expertises ao agrupamento nos temas tratados (Dobson, 2024, p.26 e 30). Em termos organizacionais, todo esse processo de socialização institucional fez com o G20 transitasse em formato de uma comissão de gestão global (*steering committee*) para uma mescla de *hub* e ponto focal em rede (Cooper, 2019, p.5 e 6). Em termos políticos, essa expansiva articulação com diversos atores sociais e econômicos via grupos de engajamento, somada à conexão com organizações internacionais, tradicionais expressões institucionais do multilateralismo, ajudaram o G20 a melhorar a percepção de legitimidade (LARIONOVA, 2022, p.274).

Outro ponto digno de nota quanto a dinâmica política do G20, é a crescente importância dos países em desenvolvimento em seu seio. Isso se deve não somente ao aprofundamento da multipolaridade econômica, mas à consolidação do processo de formação da agenda no agrupamento. Fundamental para tanto, é a chamada *troika*, composta pela presidência da cúpula corrente, da presidência anterior e da presidência posterior.¹⁶ Os dois últimos auxiliando primeiro da constituição da agenda da cúpula, sua responsabilidade primária (Dobson, 2024, p.24). A sequência entre 2022 e 2025 (Indonésia, Índia, Brasil e África do Sul) denotam a influência dos países em desenvolvimento, e, em especial, de membros do Brics na constituição das agendas das cúpulas. A sequência cria o ensejo da retomada da reforma da arquitetura financeira internacional; dessa vez, contudo, num momento diferente do de 2010-2016. Tanto o NBD quanto o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), se encontram integralmente operacionais, refletindo as preferências coletivas (NBD) e individuais (BAII) dos membros do BRICS, principais reivindicadores daquele primeiro impulso reformista.

De que forma o diferenciado momento institucional impactado pelos novos BMDs podem influenciar um novo ímpeto reformista das IFIs no G20? Na próxima seção recapitularemos o primeiro ímpeto reformista para, em seguida, nos debruçarmos em aspectos importantes do NBD como expressão de preferências do Brics.

3. A REFORMA DAS INSTITUIÇÕES DE BRETTON WOODS NO G20.....

Quando a CFG eclodiu, a discussão sobre a reforma das instituições de Bretton Woods já estava em curso. Em 2008 foi concluída uma reforma de quota e voz no FMI, a qual redistribuiu poder de voto de membros europeus para os chamados mercados emergentes, fazendo com que China, Coreia do Sul, Índia e Brasil fossem os maiores beneficiados. Nesse contexto de reforma e crise financeira global, o Brics já atuava de forma coordenada nessa agenda desde o início de 2008 (Batista Jr, 2019, p.142 e 163).

16. A *troika*, como mecanismo de coordenação do G20, foi formalizada em 2011, como resultado da cúpula de Cannes. LARIONOVA, M. A Brief History of the G20 Institutional Dynamics (2008-21). International Organisations Research Journal. Vol.17. No2, 2022. p.256 Disponível em: <https://iorj.hse.ru/data/2022/10/21/1661256591/11%20Larionova.pdf>. Acesso em 17 ago. /2024.

A crise impactou o cenário de reforma de duas formas: primeiro, mais óbvio, o sentido de urgência na provisão de vultosos recursos das IFIs para o enfrentamento da crise; segundo, apesar do contexto favorecer as novas potências, a provisão de recursos não poderia estar de imediato condicionada conclusão de uma reforma de quota e voz efetiva dado o sentido de urgência mencionado. Sendo assim a provisão de recursos, com a participação das novas potências, seria realizada mediante acordos bilaterais dos países-membro com o FMI, com a perspectiva de uma nova reforma de quota e voz ser concluída até 2011, meta anunciada na cúpula de Londres em 2009 (Batista Jr, 2019, p.165-167 e 175).

A cúpula de Pittsburgh apresentou, no que tange o FMI, um compromisso de redistribuição de quotas de pelo menos 5% dos países super-representados para os mercados emergentes dinâmicos e países em desenvolvimento. Quanto ao Banco Mundial, estabeleceu um aumento de pelo menos 3% de poder de voto para os países em desenvolvimento e em transição, sub-representados na instituição (G20, 2009b). As negociações se estenderam à cúpula de Seul em 2010, onde o acordo sobre a reforma do FMI “que melhor reflita as mudanças na economia mundial” foi alcançado (G20, 2010). Dentre os compromissos estabelecidos, destacam-se a mudança na distribuição de quotas em pelo menos 6% para os mercados emergentes dinâmicos; revisão da fórmula das quotas no sentido de melhor refletir os pesos econômicos até o início de 2013 e a realização da próxima revisão geral das quotas até início de 2014 (Dobson, 2024, p.47). A reforma de 2010 levou os quatro membros originais do Brics ao ranking dos dez maiores detentores de quotas do Fundo e essa alteração faria estes países, combinados, alcançarem 14,2% do poder de voto na instituição, um patamar próximo dos 15% para exercer poder de veto sobre as decisões mais relevantes (BATISTA Jr., 2019, p.188). Apesar da importância do acordo, ele apenas entrou em vigor em janeiro de 2016, dado que o Congresso estadunidense somente o aprovou em dezembro de 2015.¹⁷ A revisão da fórmula das quotas foi anualmente postergada até o Fundo decidir, em 2019, que ela se realizaria na 16ª Revisão Geral a ser realizada entre 2020 e 2023 (Larionova; Shelepov, 2022, p.513). A 16ª Revisão, no entanto, postergou o debate sobre uma nova fórmula para a 17ª Revisão Geral, a ser completada em meados de 2025 (FMI, 2023).

Nesse contexto de lentidão e protelamento, o G20, na cúpula de Nova Delhi de 2023, renovou o seu compromisso com a reforma da governança financeira internacional. A declaração da cúpula devotou uma seção ao tema, onde enfatizou o fortalecimento geral dos BMDs em face das necessidades dos países em desenvolvimento.

“BMDs mais fortes serão importantes para nossos esforços de mobilizar financiamento de todas as fontes para um salto quântico de bilhões para trilhões de dólares para o desenvolvimento. Nós enfatizamos a necessidade para aprimorar representação e voz de países em desenvolvimento no processo decisório das instituições financeiras e econômicas internacionais globais a fim de proporcionar instituições mais efetivas, confiáveis, responsabilizáveis e legítimas” (G20, 2023, p.20, tradução nossa, grifo nosso).¹⁸

Com relação ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, instituição central do Grupo Banco Mundial, o documento estabelece que o agrupamento aguarda a Revisão dos Acionistas

17. ROBERTS, ARMIJO e KATADA, op.cit., p.74.

18. “Stronger MDBs will be important to our efforts to mobilize financing from all sources for a quantum jump from billions to trillions of dollars for development. We underscore the need for enhancing representation and voice of developing countries in decision-making in global international economic and financial institutions in order to deliver more effective, credible, accountable and legitimate institutions.”

de 2025. Com relação ao FMI, reafirma o seu compromisso com a continuidade da reforma da governança do FMI, incluindo a adequação das quotas e a sua nova fórmula a serem concluídas em fins de 2023 no âmbito da 16ª Revisão Geral de Quotas (G20, 2023, p.21).

4. AS PREFERÊNCIAS DO BRICS PARA A GOVERNANÇA FINANCEIRA GLOBAL: O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO.....

O processo de criação do NBD ocorreu entre as cúpulas do Brics de Nova Delhi, em 2012, e a de Fortaleza, em 2014. Em Nova Delhi, foi sugerida a criação de um novo BMD; em seguida, na cúpula de Durban, em 2013, os membros concordaram com a viabilidade de tal iniciativa e, em Fortaleza, o Novo Banco de Desenvolvimento, foi criado¹⁹. Foi decidido que o novo BMD teria um capital autorizado de US\$100 bilhões e capital subscrito de US\$ 50 bilhões, este dividido igualmente entre os membros originários do Brics, fazendo com que cada um tivesse o mesmo poder de voto²⁰.

Estando operacional desde 2016, o NBD esteve, em seus anos iniciais, orientado pela Estratégia Geral 2017-2021, sendo esta seguida da Estratégia Geral 2022-2026 em vigor. Apesar de cobrirem fases diferentes da instituição, tem elementos de continuidade que merecem ser apontados na busca das preferências do Brics para os MDBs, e, consequentemente, para a governança financeira global²¹.

A Estratégia Geral 2017-2021, responsável por orientar as ações do NDB durante o período de sua implementação, tem alguns contrapontos marcantes em relação aos mais distintivos traços da governança financeira corrente. É nelas que nos concentraremos, evitando o risco de um mergulho na minúcia descritiva do documento, o que levaria o trabalho a divagar sobre questões excessivamente técnicas da operação de um BMD e a viabilização do financiamento para o desenvolvimento. O recorte também se justifica em função da necessidade de serem apontados elementos políticos que guiam a inovação institucional representada pelo NBD, possivelmente a mais ambiciosa realização do Brics.

A consciência política do pano de fundo da criação do NBD fica clara na Estratégia Geral 2017-2021:

“[...] a criação do Banco é a expressão do papel crescente do Brics a outros mercados emergentes e países em desenvolvimento (MEPDs) na economia mundial e a sua grande aspiração de agir independentemente em assuntos de governança econômica internacional e desenvolvimento” (NBD, 2017, p.3, tradução nossa)²².

Segundo a sua primeira estratégia geral, em consonância com essa premissa, o NDB deve ser novo em três áreas: relacionamento, projetos e instrumentos e abordagens. No que diz respeito ao relacionamento, a soberania do cliente é de fundamental importância, evitando, portanto, a interferência nos assuntos políticos dos países membros. Quanto aos projetos e instrumentos, oportunidades de emprestar em moeda local serão ativamente perseguidas. Em sua abordagem, o NBD priorizará a utilização de legislação, regulações e procedimentos de supervisão dos países tomador de empréstimos (NBD, 2017, p.10-15). Em todas as três áreas perpassa o respeito ao elemento local associado à valorização da

19. NBD. History. Disponível em: <https://www.ndb.int/about-us/essence/history/>. Acesso em: 23 ago. 2024.

20. De acordo com os Artigos do Acordo, documento fundador do NBD, nenhuma decisão requer unanimidade, o que exclui a possibilidade de um dos membros originários exercerem poder de veto. NBD. Agreement on the New Development Bank. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>. Acesso em 23 ago. 2024

21. O Acordo Contingente de Reservas (ACR), o arranjo monetário do Brics, foi criado concomitantemente ao NBD, porém, não foi viabilizado como uma organização internacional e, na prática, de efetividade reduzida. Logo, não será utilizado aqui como ponto de referência para a detecção das preferências do Brics para a reforma da governança financeira internacional, dado que a sua natureza institucional totalmente diferente da do FMI torna impossível qualquer transposição para o Fundo.

22. “[...] the creation of the Bank is an expression of the growing role of BRICS and other emerging market and developing countries (EMDCs) in the world economy, and their greater willingness to act independently in matters of international economic governance and development.”

soberania do país membro tomador de empréstimos, premissa que contrasta fortemente com a política de condicionalidades das instituições de Bretton Woods.

A Estratégia Geral 2022-2026 mantém as características acima mencionadas da estratégia anterior: a consciência dos fundamentos políticos internacionais do NBD, a valorização da soberania dos membros e a busca da utilização de moedas locais em seu financiamento e operações.

“A voz e papel únicos do NBD na representação das aspirações de desenvolvimento dos MEPDs é acentuado pela Estratégia, a qual constrói e busca cristalizar a identidade do NBD como um BMD estabelecido por MEPDs para MEPDs” (NBD, 2022, p.2, tradução nossa).²³

23. “The Unique role and voice of NBD in representing the development aspirations of EMDCs is accentuated by the Strategy, which builds on and seeks to crystallise NBD’s identity as a MDB set up by EMDCs for EMDCs”.

O documento define como um de seus imperativos estratégicos, no que tange a mobilização de recursos, a expansão das operações em moedas locais; no que diz respeito ao levantamento de fundos, a captação em moedas locais. Segue estabelecendo como um de seus principais alicerces a centralidade das necessidades dos países membros e clientes, de modo que o Banco tenha um foco na provisão de serviços e produtos sem condicionalidades de políticas públicas (NBD, 2022, p.3 e 4).

A utilização de moedas locais tem de fato feito parte da realidade operacional do NBD. Até dezembro de 2023, foram aprovados 105 projetos totalizando o equivalente a US\$ 34,8 bilhões. Desse total, 17,1% correspondiam ao renminbi (RMB) e 3,7% correspondiam ao rand sul-africano (ZAR), alcançando a utilização de moedas locais um pouco mais de 20% do total. Levando em conta o pouco tempo de vida do Banco, pode-se considerar essa fatia como significativa em seu total, apesar de ser bastante concentrada na moeda chinesa (NBD, 2024a, p.18).

Essa é uma diretriz ratificada pela mais alta cúpula administrativa da instituição. No 9º Encontro Anual do NBD, em 2024, a Presidente do Banco, Dilma Rousseff, salientou a importância da política em seu discurso, apontando o peso crescente do endividamento para os países em desenvolvimento.

“A utilização de moeda local é, portanto, uma opção estratégica. A disponibilidade de crédito em moeda local ou swaps cambiais ajuda a gerir a exposição à taxa de câmbio e riscos de taxa de juros. O fato é que a moeda hegemônica tem dois papéis: um internacional e outro doméstico. Quando os EUA enfrentam inflação, a política monetária é utilizada para aumentar as taxas de juros, criando muitos problemas para os MEPDs. Se a economia dos EUA precisarem, eles podem criar um dólar forte, o que pode provocar um aumento de dívida nos MEPDs. A volatilidade é a regra e não a exceção.” (NBD, 2024b, grifo nosso).²⁴

24. “The use of local currency is therefore one strategic option. The availability of credit in local currency and/or currency swaps helps to tackle exposure to exchange rate and interest rate risks. The fact is that the hegemonic currency has two roles: an international and a domestic one. When the US faces inflation the monetary policy is used raise interest rates, creating a lot of trouble to EMDCs. If the US economy needs, they can use a strong dollar what can provoke a debt soar on EMDCs. The volatility is the rule not the exception.”

No trecho acima, o dólar, tratado formalmente como moeda hegemônica, está associado de forma causal aos riscos cambiais que as demais moedas, especificamente as dos países em desenvolvimento, estão expostas no atual sistema monetário internacional. É importante salientar que tal volatilidade cambial poderia ser tratada como decorrente da debilidade dos fundamentos macroeconômicos dos países em desenvolvimento, como de praxe é feito pelo *mainstream* econômico que orienta as instituições de Bretton Woods, em que a chave de praticamente todos os problemas repousa na chamada conquista de credibilidade. Porém, alternativamente, a vulnerabilidade é traduzida, na verdade, como uma vulnerabilidade ao dólar, a moeda hegemônica.

Tal perspectiva inverte totalmente as premissas nas quais usualmente se baseiam as análises econômicas das instituições patrocinadoras do consenso de Washington. Nele, os países em desenvolvimento são os principais responsáveis pelas grandes crises que os assolam, tais como a crise da dívida e a crise asiática, não restando muitas considerações sobre as insuficiências da governança econômica internacional sobre as origens dessas crises.

Expressões utilizadas em documentos ou por autoridades, tais como agir independentemente em assuntos de governança econômica internacional (Estratégia Geral 2017-2021), identidade do NBD como um BMD estabelecido por MEPDs para MEPDs (Estratégia Geral 2022-2026) e a referência ao dólar como moeda hegemônica refletem um distanciamento consciente e persistente em relação à governança econômica internacional herdada do Pós-guerra por parte do Banco. Esse distanciamento pode ser considerado, portanto, como um elemento de continuidade da insatisfação do Brics com a governança financeira internacional que acabou por ensejar a inovação institucional que representada pelo NBD e o ACR. Deriva dessa constatação que as preferências do Brics pela reforma da governança das instituições de Bretton Woods permanecem, uma vez que as principais decisões relativas ao NDB, tomadas pelo Conselho de Governadores, formado pelos ministros de finanças dos membros, é necessariamente um reflexo das políticas econômicas externas dos países membros²⁵.

Isso não significa de nenhuma forma que as políticas do NDB possam ser a agenda do Brics para as instituições de Bretton Woods. O escopo do que o Brics pode reivindicar nesse sentido é limitado por outros atores importantes na governança do FMI e do Banco Mundial, como EUA e países europeus, não sendo à toa que a reforma dessas instituições se arrasta e permanece inconclusa até hoje. No entanto a constatação dessa seção significa que, num contexto em que a *troika* no G20 é composta por membros do Brics, a referida reforma ganha uma nova oportunidade de progresso.

5. CONCLUSÃO

Vimos, na segunda seção, como a constituição do G20 como o mais importante fórum de governança econômica internacional desencadeou dois processos políticos. A sua face inclusiva, a acomodação das novas potenciais, implicou no compromisso inicial do clube com a reforma das instituições de Bretton Woods. A sua face excludente, representada pela forte possibilidade de alheamento dos demais estados e organizações internacionais, resultou em críticas à legitimidade do G20. A consolidação do Brics como clube formalmente constituído esteve fortemente associada a esse processo de fortalecimento do G20, revelando a ascensão do G20 como principal mecanismo de governança financeira internacional, como uma oportunidade de se observar a dinâmica política entre clubes de diferentes *like-mindedness*, indicando que o modelo de clubes não se dissemina somente por socialização (ou mimese), mas também por competição entre diferentes grupos de estados por mais influência na política internacional.

25. Não se considera aqui que os recentes processos de expansão tanto do Brics quanto do NBD alterarão significativamente a essência da análise aqui desenvolvida no curto-prazo. E primeiro lugar, não há uma correspondência exata entre os dois grupos aderentes; em segundo, seria, no mínimo, necessário um processo de expansão no NBD muito mais vigoroso que o atual para tornar mais complexa a correspondência entre as políticas do Banco e as preferências do Brics. Concretizando-se, no entanto, no futuro, uma forte expansão da membresia de ambos, a correlação política entre os respectivos grupos de membros não será tão óbvia.

Vimos, na terceira seção que, apesar do impulso inicial da reforma das instituições de Bretton Woods, seu ritmo foi lento e seus resultados insatisfatórios com relação ao empoderamento do Brics. Estados Unidos me Europa continuam a ser preponderantes no FMI e Banco Mundial. Na quarta seção, por meio de um exame de algumas das principais diretrizes do NBD, identificamos que o Banco apresenta uma continuidade na sua diferenciação em pontos importantes em comparação com as instituições de Bretton Woods, como respeito a soberania, políticas, instituições e utilização operacional de moedas locais dos países membros. A crescente multipolaridade econômica no sistema internacional pode estimular a dinâmica competitiva em questão.

Resulta de tais constatações que a reforma da governança financeira internacional ganha um novo ensejo num contexto em que a gestão dos encontros do G20 se encontra sob os auspícios da *troika* formada por Índia, Brasil, e África do Sul, haja vista a importância que essa sequência tem para a agenda do clube. Dado que nada parece apontar para o refreamento do processo de aprofundamento da multipolaridade econômica em curso no sistema internacional, os persistentes questionamentos à legitimidade do FMI e Banco Mundial fazem com que a referida reforma seja, por um lado, necessária para o enfrentamento realista e eficaz das sucessivas crises que assolam o mundo, e, por outro, um ato de protelada justiça.

Bibliografia

- BATISTA Jr. Paulo Nogueira. **O Brasil não Cabe no Quintal de Ninguém: Bastidores de um Economista Brasileiro no FMI e nos BRICS e outros Textos sobre Nacionalismo e nosso Complexo de Vira-Lata**. São Paulo: Leya, 2019.
- BERGER, Axel; COOPER, Andrew F.; GRIMM, Svenn. A Decade of G20 Summitry: Assessing the Benefits, Limitations and Future of Global Governance in Turbulent Times. **South African Journal of International Affairs**. 2019, VOL.26, No4. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/10220461.2019.1705889?needAccess=true>. Acessado em 07 ago. 2024
- BLUSTEIN, Paul. **Vexame: os Bastidores do FMI na Crise que Abalou o Sistema Financeiro Mundial**. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- BRANDI, Carla. Club Governance and Legitimacy: the Perspective of Old and Rising Powers on the G7 e G20. **South African Journal of International Affairs**. 2019, VOL.26, No.4. p.5 e 6. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/10220461.2019.1697354?needAccess=true>. Acesso em 07 ago. 2024.
- CARR, Eric H. **Vinte anos de Crise: 1919-1939**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- CHANG, Ha-Joon. **The East Asian Development Experience: the Miracle, the Crisis and the Future**. Londres: Zed Books, 2006.
- COOPER, Andrew. The G20 as an Improvised Crisis committee and/or a contested "Steering Committee" for the world. **International Affairs** 86: 3, 2010.
- COOPER, Andrew F. The G20 is Dead as a crisis or Steering Committee: Long Live the G20 as a Hybrid Focal Point. **South African Journal of International Affairs**. 2019, VOL.26, No.4. p.5 e 6. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/10220461.2019.1699855?needAccess=true> . Acesso em 12 ago. 2024
- DOBSON, Hugo. **Unpacking the G20**. Massachusetts: Edwar Elgar Publishing, 2024.
- DREZNER, Daniel, W. **All Politics is Global. Explaining International Regulatory Regimes**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

FMI. **IMF Board of Governors Approves Quota Increase Under 16th General Review Quotas.** 2023. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/12/18/pr23459-imf-board-governors-approves-quota-increase-under-16th-general-review-quotas>> . Acesso em 21 ago. 2024

G20. **Meeting of G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Communiqué.** 1999. Disponível em: <<https://g20.utoronto.ca/1999/1999communique.htm>>. Acesso em 30 jul.2024

G20. **London Summit – Leaders’ Statement.** 2009a. Disponível em: < <https://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402.pdf> >. Acesso em 17 jul. 2024

G20. **Leaders Statement. The Pittsburgh Summit,** 2009b. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>>. Acesso em 04 ago. 2024.

G20. **The G20 Seoul Summit Leaders’ Declaration.** Disponível em: < <https://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul.pdf> >. Acesso em 20 ago. 2024.

G20. **G20 New Delhi Leaders’ Declaration.** Disponível em: <<https://www.g20.utoronto.ca/2023/G20-New-Delhi-Leaders-Declaration.pdf>>. Acesso em 23 ago 2024.

HE, Alex. China in the International Financial System: a Study of the NDB and the AIIB. **Center for International Governance Innovation.** CIGI Papers N°106, Junho de 2016. Disponível em: <https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_no.106.pdf>. Acesso em 27 jul. 2024

KEOHANE, Robert O.; NYE Jr., Joseph S. The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy. In KEOHANE, Robert O. (ed.). **Power and Governance in a Partially Globalized World.** Londres: Routledge, 2002. Disponível em: <https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/486331/mod_resource/content/0/Robert%20Keohane%20Power%20and%20Governance%20in%20a%20Partially%20Globalized%20World.pdf#page=235>. Acessado em 01 de ago. 2024.

KINDLEBERGER, Charles. **The World in Depression.** Berkely: University of California Press, 1986.

LARIONOVA, M. A Brief History of the G20 Institutional Dynamics (2008-21). **International Organisations Research Journal.** Vol.17. No2, 2022. Disponível em: <<https://iorj.hse.ru/data/2022/10/21/1661256591/11%20Larionova.pdf>>. Acesso em 17 ago. 2024.

LARIONOVA, M., SHELEPOV, A. BRICS, G20, and Global Economic Governance Reform. **International Political Science Review.** VOL.43, N°4, 2022. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/01925121211035122>>. Acesso em 21 ago. 2024.

NARLIKAR, Amrita. **New Powers: How to Become One and How to Manage Them.** Nova York: Columbia University Press, 2010.

NBD. **History.** Disponível em: <<https://www.ndb.int/about-us/essence/history/>>. Acesso em: 23 ago 2024.

NBD. **Agreement on the New Development Bank.** 2014. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>>. Acesso em 23 ago. 2024.

NBD. **NDB General Strategy 2017-2021.** 2017. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>>. Acesso em 25 ago. 2024.

NBD. **NDB General Strategy for 2022-2026.** 2022. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/07/NDB_StrategyDocument_Eversion-1.pdf>. Acesso em 26 ago.2024.

NBD. **Investor Presentation.** 2024a. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2024/02/Investor-Presentation-Q3_2024-NDB_22Aug2024.pdf>. Acesso em 28 ago. 2024.

NBD. **Ninth Annual Meeting of the Board of Governors of the New Development Bank – Opening Session.** 2024b. Disponível em: <<https://www.ndb.int/insights/remarks-by-h-e-mrs-dilma-rousseff-president-of-the-new-development-bank/>>. Acesso em 01 set. 2024.

Quem é Ajay Banga o Novo Presidente do Banco Mundial. **EXAME.** 02 de junho de 2023. Disponível em: <<https://exame.com/mundo/quem-e-ajay-banga-novo-presidente-do-banco-mundial/>>. Acesso em 25 jul. 2024.

ROBERTS, Cynthia; Leslie Elliott, ARMIJO; KATADA, Saori N. **The BRICS and the Collective Financial Statecraft.** Nova York: Oxford University Press, 2018.

STIGLITZ, Joseph. **Globalization and its Discontents.** Nova York: W>W> Norton & Company, 2003.

WADE, Robert. Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF. **Politics & Society**. Vol.39, nº3, 2011.

WILLIAMSON. John. What Washington Means by Policy Reform. In WILLIAMSON, John (org.). **Latin America Adjustment: How Much Has Happened?** Washington: IIE, 1990. Disponível em: <<https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>>. Acesso em 25 jul. 2024.

Participation of the C20 in the G20 negotiation table bringing representativity and legitimacy: a case study of the Education Working Group under Brazil's presidency in 2024



Participação do C20 na mesa de negociações do G20 trazendo representatividade e legitimidade: um estudo de caso do Grupo de Trabalho de Educação sob a presidência do Brasil em 2024

Participación del C20 en la mesa de negociaciones del G20 aportando representatividad y legitimidad: un estudio de caso del Grupo de Trabajo de Educación bajo la presidencia de Brasil en 2024

Andressa Pellanda¹
Ana Helena Rodrigues²

1. Doutora em Ciências pela Universidade de São Paulo, coordenadora geral da Campanha Brasileira pelo Direito à Educação.

2. Doutoranda em Ciências - Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo.

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13n1p59-77

Enviado em: 29 de agosto de 2024

Aceito em: 30 de abril de 2025

ABSTRACT

This article examines the social participation of the C20 in the G20, focusing on the inclusion of civil society in the group's formal meetings through the proposal of a Social G20 by Brazil during its presidency in 2024, with an emphasis on the Education Working Group. The case study analyzes the dynamics of the participation of C20 delegates as interlocutors in the G20, with access to discussions and debates on educational policies, participating in the negotiations. The qualitative methodology employed includes analysis of materials, discourse, and participant research, utilizing documents and participation in the meetings analyzed in 2024: on education professionals and the use of technology in education. The results highlight the importance of the articulation between the C20 and the G20 to promote inclusive and sustainable educational policies, already showing signs of impact in the formal construction of public commitments and of enforcement mechanisms and in the content of deliberations, providing greater representativity and legitimacy to the group, in processes that can be deepened in case of continuation and improvement of this democratic practice.

Keywords: G20; Legitimacy; Representativity; Commitment; Enforcement.

RESUMO:

Este artigo examina a participação social do C20 no G20, focando na inclusão da sociedade civil nas reuniões formais do grupo por meio de proposta de G20 Social, pelo Brasil em sua presidência em 2024, com ênfase no Grupo de Trabalho de Educação. O estudo de caso analisa a dinâmica de participação dos delegados do C20 como interlocutores no G20, com acesso a discussões e debates sobre políticas educacionais, participando das negociações. A metodologia qualitativa empregada inclui análise de materiais e de discurso e de pesquisa participante, utilizando documentos e participação nas próprias reuniões analisadas ocorridas em 2024: sobre profissionais da educação e sobre uso de tecnologia na educação. Os resultados destacam a importância da articulação entre o C20 e o G20 para promover políticas educacionais inclusivas e sustentáveis, já dando sinais de impacto na construção formal de compromissos públicos e de mecanismos de enforcement e no conteúdo das deliberações, imprimindo maior representatividade e legitimidade ao grupo, em processos que podem ser aprofundados em caso de continuidade e aprimoramento desta prática democrática.

Palavras-chave: G20; Legitimidade; Representatividade; Compromisso; Aplicação.

RESUMEN:

Este artículo examina la participación social del C20 en el G20, centrándose en la inclusión de la sociedad civil en las reuniones formales del grupo a través de la propuesta de un G20 Social por parte de Brasil durante su presidencia en 2024, con énfasis en el Grupo de Trabajo de Educación. El estudio de caso analiza la dinámica de la participación de los delegados del C20 como interlocutores en el G20, con acceso a discusiones y debates sobre políticas educativas, participando en las negociaciones. La metodología cualitativa empleada incluye el análisis de materiales, discursos e investigación participante, utilizando documentos y participación en las reuniones analizadas que ocurrieron en 2024: sobre profesionales de la educación y el uso de tecnología en la educación. Los resultados destacan la importancia de la articulación entre el C20 y el G20 para promover políticas educativas inclusivas y sostenibles, mostrando ya señales de impacto en la construcción formal de compromisos públicos y de mecanismos de enforcement en el contenido de las deliberaciones, otorgando mayor representatividad y legitimidad al grupo, en procesos que pueden ser profundizados en caso de continuidad y mejora de esta práctica democrática.

Palabras clave: G20; Legitimidad; Representatividad; Compromiso; Aplicación.

Introduction

Dani Rodrik (2018), in his article “Populism and the Economics of Globalization,” argues that the economic globalization of recent decades has been unsustainable, leading to adverse effects on politics, economics, and society at both national and international levels. This unsustainability has resulted in what is known as the “crisis of global liberal order.” Rodrik notes that the broad processes of economic liberalization began with the push for global openness following the decline of support for the Keynesian model. The Washington Consensus (WC), formalized in 1989 by John Williamson, is regarded as a set of economic measures designed to open and liberalize global markets. The widespread adoption of the WC was facilitated by the consolidation of liberal democracies, the end

of the Cold War, and the influence of international financial institutions (Rodrik, 1996; Milner, 1999; Venugopal, 2015).

Babb (2013) argues that the influence of these institutions, along with think tanks and scholars from the Chicago School, created a “policy paradigm,” as conceptualized by Peter Hall (1993), in which a cohesive group of thinkers and policymakers advocates for specific measures. This paradigm led to specialization, expanded trade, and increased competitiveness but also resulted in cuts to social investments and a rise in poverty and inequality, particularly in developing countries. According to Kahler (2018), these issues contributed to the emergence of populist and nationalist governments, as globalization came to be perceived as an elitist project that caused more harm than good.

The global economic crisis, driven by the radicalization of liberalism, poses a significant barrier to advancing international commitments such as the 2030 Agenda. This crisis, combined with the absence of a new paradigm, is regarded as the root cause of the crisis of liberal democracies (Babb, 2013). Mounk (2018) emphasizes that the deconsolidation of democracies stems from the phenomena of “democracy without rights” and “rights without democracy,” in which politics has become a “playground for billionaires and technocrats,” echoing Hall’s (1993) concept of a “policy paradigm”.

Piketty (2013), Moffitt (2016), Rodrik (2018), and Norris and Inglehart (2019) examine how economic liberalization has contributed to democratic crises and the rise of authoritarian populism. Rodrik (2018) contends that globalization has deepened divisions between capital and labor, globalized and local interests, elites and the general population. Norris and Inglehart (2019) analyze cultural shifts that have fueled the rise of nationalist populism.

The crisis of democracies poses a significant risk to human rights, as democracies are often regarded as natural allies of these rights (Simmons, 2009). Contemporary dilemmas, including the erosion of the rule of law, stem from the globalization of capitalism. This erosion is closely tied to liberal values and constitutionalism, both of which are increasingly strained by global crises. The decline of liberal democracies is also linked to the crisis of multilateralism, with direct implications for global governance. Lafer (2018) argues that the world order has shifted from a Kantian vision of interdependence to a Hobbesian vision of anarchy.

Compounding this scenario, the international system is increasingly characterized by a multitude of international institutions with overlapping competences, often lacking a cohesive institutional framework or a *de facto* authority to mediate and resolve conflicts arising from these competing norms (Alter & Meunier, 2009). This structural fragmentation enables actors to strategically shift the political game across different institutional arrangements or establish new ones that compete with existing structures, thereby undermining the integrity of international law. As a result, this intricate system of global processes, actors, and institutions produces equally complex consequences.

The primary challenge posed by the complexity of the international regime lies not only in the preexistence and overlap of regulatory

frameworks but also in the absence of an agreed-upon hierarchy to resolve conflicts between the rules or decisions of different institutions. This lack of hierarchy shapes actors' strategies and intensifies the politics of cooperation. Both state and private actors recognize that, within a complex regime, decisions made in one forum can be influenced or undermined by policies adopted in a parallel or overlapping forum, whether at the domestic or international level (Alter & Raustiala, 2018).

Traditional discussions on international regimes typically focus on states and intergovernmental organizations, often overlooking the role of non-state actors such as corporations, NGOs, and civil society coalitions. In recent years, many scholars have emphasized the need to consider how the overlapping and sequential nature of international commitments influences the politics of cooperation and shapes actors' decision-making within regime complexes (Alter & Raustiala, 2018).

In this context, the decisions of the G20—comprising the world's 20 richest nations and forming part of the regime complex of global governance and the economy—have a crucial impact on the global future and human rights. This underscores the need to reassess decision-making practices that exclude civil society's demands. Consequently, the inclusion of civil society groups, such as the C20, in G20 negotiations is essential to ensuring meaningful representation, where diverse voices are heard and more inclusive policies are developed, thereby enhancing both their legitimacy and that of the group. Furthermore, in a context of multiple overlapping crises, it is imperative that the G20 review its internal governance practices, creating a cascading effect that amplifies the global impact of its decisions.

This article focuses on Brazil's proposal to include civil society during its presidency of the G20 in 2024, using a case study of the Education Working Group—the first to incorporate civil society not only as a voice advocating for demands but also as an active participant in negotiating commitments that year. Drawing on concepts from international politics such as “commitment” (Simmons, 2009) and “enforcement” (Raustiala, 2002), it examines the participation of the Civil 20 (C20) at the G20 negotiation table.

Methodology.....

To understand the process of C20 participation in the G20, this study employed a mixed-methods approach, combining material and discourse analysis with ethnographic research. The material analysis involved examining official documents, political statements, and reports from both the C20 and G20 to identify negotiation dynamics and priority themes. The documents analyzed in this study are listed in the table below. It is important to note that the final meeting of the G20 Education Working Group (EdWG) and its concluding declaration were not analyzed, as this article was prepared prior to these events.

Table 1. Documents from the Education Working Groups of the C20 and G20

Author	Title and Document Information
C20 Education and Culture Working Group	"The right to education: transform education from a global south perspective" - Policy Paper May 2024
C20 Education and Culture Working Group	C20 Education and Culture Statement "Valuing and building capacity of education professionals: what can we collectively do?" / Brasilia meeting: 20-22 May 2024
C20 Education and Culture Working Group	C20 Education and Culture Statement "Digital transformation and access" / Brasilia meeting: 07-10 July 2024
G20 Education Working Group	Education Working Group (EdWG) Brasilia meeting: 20-22 May 2024 Background Note "Valuing and building capacity of education professionals: what can we collectively do?"
G20 Education Working Group	Education Working Group (EdWG) Rio de Janeiro meeting: 07-10 July Background Note "Digital transformation and access"
G20 Education Working Group	Annex to the Leaders' Declaration First Draft
G20	"G20 Rio de Janeiro Leaders' Declaration" / Rio de Janeiro meeting: 18-19 November 2024

Source: prepared by the authors based on documents received during the participatory research process.

Participatory research was employed to observe interactions and discourses in the meetings and conferences analyzed in this article, offering a deeper understanding of the practices and relationships between C20 delegates and G20 members. This approach aligns with methodologies associated with action research or intervention research:

The term "participant" suggests the controversial insertion of a researcher into a field of investigation formed by the social and cultural life of another, whether near or distant, who, in turn, is invited to participate in the research as an informant, collaborator, or interlocutor. Since the earliest ethnographic experiences, both the researcher and the researched have, for all intents and purposes, been subjects and objects of knowledge, and the nature of these complex relationships has been, and continues to be, at the center of reflections that shape and nuance theoretical-methodological differences. (...) The ideas of action or intervention are not equivalent, but they suggest, in addition to the presence of the researcher as part of the field being investigated, the presence of another who, as they participate in the research as an active subject, becomes educated and organized, appropriating, for action, knowledge that is collectively constructed. (Schmidt, 2006, p. 14)

On the one hand, action research is a form of participatory research, as it employs participant observation in conjunction with cultural, educational, organizational, political, or other forms of action. On the other hand, it is distinguished by its focus on the planned intervention within the investigated context, aiming to drive change while prioritizing the active participation of the researched group. In this study, this approach was applied through a privileged position of authorship, directly engaging in social participation within the C20 processes.

C20 Participation in the G20

With Brazil's presidency in 2024, the C20, for the first time, had the opportunity to act as a direct interlocutor in G20 discussions, gaining space to present proposals and debate crucial issues such as education. This inclusion reflects a growing recognition of the importance of civil society contributions in shaping more inclusive political agendas and addresses the demand for greater representativity and legitimacy within the group in the eyes of the international community.

In this context, two key terms need to be conceptualized. Representativity, according to Bourdieu (1991), is the capacity of an agent or institution to embody and express the interests, values, and identities of a social group, thereby ensuring its legitimacy in the social space. Legitimacy, in turn, as defined by Benhabib (1996), is achieved when political decisions are made through inclusive deliberative processes in which all stakeholders have a voice and influence.

Thus, the C20's participation in the G20 under Brazil's presidency can be analyzed through these lenses. By securing a platform to present proposals and engage in discussions, the C20 enhances its representativity, embodying the diverse demands of civil society within global governance structures. Simultaneously, its inclusion contributes to the legitimacy of G20 deliberations, as it aligns with the principles of inclusive decision-making and democratic legitimacy outlined by Benhabib.

According to the Brazilian State's proposal for the "Social G20," the initiative aims to "ensure that civil society is heard in the public policy-making process." The Social G20 was announced by President Lula at the 18th G20 Summit of Heads of Government and State in New Delhi, India, as Brazil symbolically assumed the bloc's presidency. The official G20 website indicates that more than 50 meetings involving civil society groups were planned, and that

The objective of the Social G20 is to expand the participation of non-governmental actors in the activities and decision-making processes of the G20, which, during the Brazilian presidency, has the motto "Building a Fair World and a Sustainable Planet." As a plural and diverse country with the authority to address fundamental issues such as climate change and the fight against hunger and poverty, the Social G20 will ensure space for the different voices, struggles, and demands of the populations and non-governmental agents of the countries that make up the world's largest economies. (G20 Social, 2024, our translation)

In this context, the proposal aims to promote spaces for the participation of the 13 engagement groups that form part of the Social G20: C20 (civil society), T20 (think tanks), Y20 (youth), W20 (women), L20 (labour), U20 (urban), B20 (business), S20 (science), Startup20 (startups), P20 (parliaments), SAI20 (supreme audit institutions), and the newest additions, J20 (supreme courts) and O20 (oceans).

This research focuses on the case of the C20, which represents civil society. The C20 seeks to achieve positive societal outcomes based on the principle of economic justice, advocating for effective financial mechanisms and the efficient allocation of resources to ensure that no one is left behind. The group aims to foster dialogue with the G20 while ensuring

that civil society has the same level of access to governments as representatives of the economic sector.

The C20 was formalized as an official G20 engagement group in 2013 and has been strengthening its role each year, ensuring that world leaders consider the recommendations and demands of organized civil society. Its focus includes environmental protection, the promotion of social and economic development, human rights, and the principle of “leaving no one behind.” The C20 fulfills multiple roles, including holding governments accountable for their commitments, advocating for positive societal outcomes, and promoting the effective allocation of resources (C20a, 2024).

The C20 seeks to establish a balance by ensuring that civil society has the same level of access to governments as representatives of economic sectors. In a context where governments are often perceived as being overly aligned with businesses or acting primarily in their own interests, the involvement of civil society is essential to ensuring that government decisions reflect the interests of citizens.

The C20 plays a crucial role in the G20 process by offering innovative solutions and policy recommendations to governments on key issues. During the C20 Summit in Tokyo (2019), more than 800 civil society representatives endorsed a set of principles that serve as a foundational framework for the C20's continued engagement, ensuring the sustainability and expanding impact of its collective work.

The principles of the C20 reflect its global character, serving as a platform for civil society organizations and social movements worldwide that seek to influence the G20. Transparency is fundamental, requiring that all drafts and decisions be widely disseminated for public input, with all final documents made accessible. Independence is maintained, as the C20 belongs exclusively to civil society and remains free from external influence. Collaboration is encouraged, fostering cooperation with other engagement groups to amplify the C20's impact. Human rights and gender equality are priorities, with the C20 actively opposing inequalities and human rights violations while promoting gender equality. Inclusivity is essential, ensuring a space for meaningful exchange and collaboration without discrimination. Continuity guarantees that voices from diverse regions are represented in C20 processes, while predictability ensures clear timelines and well-defined procedures.

The governance of the C20 is structured across various spheres to ensure both efficiency and representativeness. The C20 Troika serves as a mechanism for dialogue among civil society organizations from the previous, current, and upcoming G20/C20 host countries, fostering continuity and continuous learning. The C20 Chair and Co-Chairs are responsible for facilitating the C20 process and engaging with other G20 actors, ensuring that civil society's concerns are effectively represented. The C20 Sherpa functions as the primary point of contact with external stakeholders, facilitating clear and effective communication with G20 representatives, international organizations, the media, and other G20 engagement groups.

The C20 Secretariat is responsible for administrative, financial, and logistical tasks, ensuring the C20 operates efficiently and in an

organized manner. The International Advisory Committee (IAC), composed of representatives from international civil society organizations, provides strategic guidance to the C20 and supports the dissemination of its recommendations among key stakeholders. Finally, the C20 Steering Committee (SC) serves as the executive body, ensuring that the C20 remains an open and diverse space by facilitating a broad range of civil society perspectives and coordinating the development of recommendations as well as regular interactions between C20 working groups and government representatives.

In Brazil, the C20 received 1,761 applications from civil society organizations across 91 countries, extending beyond the G20 member states and observer countries, thereby incorporating a broader and more global set of demands³. In 2024, the C20 was structured into ten working groups, each representing its strategic priorities:

1. Just, Inclusive, and Anti-Racist Economies
2. Food Systems, Hunger, and Poverty
3. Environment, Climate Justice, and Just Energy Transition
4. Sustainable and Resilient Communities and Disaster Risk Reduction
5. Integrated Health for All People
6. Education and Culture
7. Digitalization and Technology
8. Women's Rights and Gender Equality
9. Philanthropy and Sustainable Development
10. Democratic Governance, Civic Space, Anti-Corruption, and Access to Justice

Case Study: G20 Education Working Group (EdWG).....

The C20 Education and Culture Working Group played a central role in the G20 discussions, advocating for policies that promote equity and inclusion in education while emphasizing four key priorities: (1) regulatory frameworks governing private sector involvement, particularly in the areas of technology and education; (2) quality inputs and conditions in educational institutions, including teacher training, working conditions, and the recognition of education professionals; (3) adequate public funding for education, primarily through state efforts supported by tax and fiscal justice; and (4) education as a key driver in addressing the climate crisis and global governance challenges (C20b, 2024).

The C20 Education and Culture Working Group in the edition analyzed here was composed of 552 civil society organizations from around the world⁴. In 2024, the group's work was structured around the theme "The Right to Education: Transforming Education from a Global South Perspective," advocating for a comprehensive and inclusive review of global educational and cultural systems through five main pillars.

Firstly, the Governance and Sustainability pillar seeks to centralize the global governance of sustainable education and cultural systems, emphasizing the need for effective multilateralism that actively involves both governments and civil society. This pillar also highlights

3. Information provided by the C20 2024 coordination team, based on internally tabulated database records.

4. Information provided by the C20 2024 coordination team, based on internally tabulated database records.

the importance of fiscal justice in ensuring adequate public funding for education and culture, the integration of climate justice and environmental education into public policies, and the reinforcement of democracy, secularism, and human rights as fundamental pillars for educational and cultural development.

The second pillar, Inclusion and Equity, focuses on fostering greater inclusion and equity within educational and cultural systems. This involves implementing adaptive public policies and inclusive infrastructures, as well as combating bullying, discrimination, and all forms of violence. Additionally, this pillar emphasizes the need for public policies that ensure accessibility and affordability, respect cultural diversity, and actively combat racism.

The third pillar, Digital Transformation and Accessibility, promotes equitable access to information, knowledge, and digital resources. Recognizing technology as a language and the internet as a vital space for education and culture, this pillar seeks to advance digital literacy and autonomy while emphasizing the need for digital public goods and algorithmic transparency to ensure ethical decision-making in the use of artificial intelligence.

The fourth pillar, The Central Role of Education and Culture Professionals, expands the recognition of these professionals beyond their roles as educators, emphasizing their active participation in democratic governance and public policy development. This pillar highlights the need to improve working conditions, infrastructure, salaries, and continuous professional development, ensuring that education and culture professionals are valued and can work in environments that support their mental well-being.

Finally, the Lifelong Learning, Holistic Growth, and Ethical Global Citizenship pillar advocates for comprehensive and lifelong education, emphasizing experiential learning and community engagement. This pillar also focuses on fostering a culture of continuous learning, expanding access to quality education, and integrating cultural diversity into curricula, thereby promoting education that equips individuals for ethical and responsible global citizenship.

Each of these pillars contributes to a cohesive strategy that seeks not only to transform the educational and cultural landscape from a Global South perspective but also to ensure that education and culture are recognized as fundamental pillars of sustainable, equitable, and inclusive global development.

The working methodology developed by civil society within the Working Group (WG) followed a structured sequence of meetings designed to discuss and refine the policy paper. The process began on March 26, 2023, with the first meeting held during the first global gathering of the entire C20 in Recife, PE, where participants focused on major themes and key issues. The second meeting, held virtually on April 11, was dedicated to segmented work sessions on specific themes.

The subsequent meeting, held on April 25, focused on discussing the first draft of the document, which was collectively reviewed and debated in detail. The fourth meeting, on May 9, advanced to the discussion

of the first consolidated version of the document, reflecting progress in its development based on previous reviews and feedback.

The fifth and final meeting, scheduled for May 23, was dedicated to making final adjustments to the document. Subsequently, on May 30, the final document was submitted by the group facilitation to the C20 coordination, marking the conclusion of a collaborative development process that spanned over two months. This structured timeline and methodology reflect an organized and systematic approach, ensuring that all contributions were considered and that the final product met high standards of quality and consensus.

The final policy document of the C20 Education and Culture Working Group in 2024 underscores the need to realign education with a human rights-based approach, aiming to foster holistic development, social inclusion, and preparation for productive life. Its key focus areas include global governance, sustainability, full human development, digital transformation, and the central role of education professionals in the teaching and learning process. The C20's recommendations advocate for reorganizing global governance into sustainable and representative systems, promoting fiscal justice to secure sustainable education funding, integrating environmental education and climate justice into public policies, and defending the principles of democracy, secularism, and human rights as fundamental pillars of education. These principles are embedded in a lifelong education framework rooted in equity and inclusion. Based on this document, political statements were developed for the WG co-facilitation to present in the official G20 debates.

The first in-person meeting of the 2024 G20 Education and Culture Working Group (EdWG) was held in Brasília from May 20 to 22. Co-organized by the OECD TALIS team and the Brazilian Presidency of the EdWG, the event focused on the professional development of educators, emphasizing the importance of continuous training and international work experiences as integral components of government policies for professional development. The Background Document proposed that delegates analyze national gaps, assess the limitations of continuous training, and explore its interconnections with national policies, aiming to broaden the diversity and representativeness of professionals benefiting from these opportunities. Additionally, the document suggested prioritizing continuous training and short-term programs to circumvent controversial issues related to the global recognition of qualifications and recommended that discussions focus primarily on the public education system.

The official intervention of the C20 at the meeting (C20c, 2024) emphasized the recognition and empowerment of education professionals as a top priority, particularly in response to the current global teacher shortage and within the context of training and exchange programs, as defined by the G20's debate framework. The intervention underscored the importance of personal and professional development in fostering learning environments that promote sustainable development and peace. The C20's recommendations included broadening the definition of education and culture professionals, ensuring adequate working conditions and health protections for educators, and promoting international

coordination for both initial and ongoing training. Additionally, the C20 highlighted the potential of the arts as a catalyst for economic and social development.

During the meeting, several countries raised concerns extending beyond the official focus on training exchanges, particularly regarding the teacher shortage and the need to improve working conditions and professional recognition. Among these countries were Australia, Canada, Spain, France, Indonesia, Japan, Portugal, the United Kingdom, and Russia, among others. Education International, representing the global teaching profession, and UNESCO also emphasized the necessity of addressing this issue.

Seizing the opportunity provided by the broadened scope of the debates, and in response to the Brazilian presidency's decision not to establish a final commitment from the Education Working Group (EdWG)—justified as an innovation in methodology prioritizing exchanges and the sharing of best practices over negotiated language—civil society, through the C20 and Education International, formally demanded a minimum commitment to society based on the exchange of experiences.

In a political statement delivered during the meeting, the C20 representation declared:

Considering such recommendations, we believe that the discussions in this meeting, *focused on valuing and building the capacity of education professionals*, are beneficial, promoting spaces for international cooperation. We request that the *efforts made here can also translate into commitments to domestic policy at the respective countries' levels and in promoting cooperation for such efforts in other countries of the Global South as well.*

(...) Without these urgent actions, we will fail to truly value our teachers, as there will be no future for them or anyone else. They are, and must be, an integral part of our current efforts to avert this crisis. *This must be part of a broader global strategy that can only be realized with the support and leadership of the G20 nations. Together, we can build a future where education and culture are the cornerstones of sustainable, just, and inclusive societies.* (C20c, 2024, our highlights)

Based on this proposition, which was endorsed by some members present, the meeting's presidency, under the Brazilian Ministry of Education, proposed drafting a paragraph on the topic, now broadened and anchored in existing global commitments to the right to education. This approach aimed to facilitate the negotiation process by utilizing agreed-upon language, which could ultimately be adopted in the High-Level Final Declaration of Leaders or at the G20 Interministerial Education Meeting in 2024.

This development can be considered the first achievement of civil society in the negotiations, demonstrating the impact of its participatory presence at the meeting. After group discussions, with the C20 actively participating, the agreed-upon text submitted for final approval at their headquarters in the November meeting was as follows:

[We] emphasize the importance of *inclusive and equitable quality* universal education in building a *just world and a sustainable planet*, as well as the particular importance of teaching professionals to reach this goal. [We] recognize the importance of strategies of recruitment, retention and continuing professional development, including opportunities for mobility and exchange, to *address the shortages of teaching professionals which exist in many G20 countries and beyond.* [We]

further instruct our teams to continue to work to *dignify, diversify and valorize* teaching professionals. (G20c, 2024, our highlights)

A comparative discourse analysis between the C20's proposed discourse and the paragraph drafted by the G20 reveals that the C20's proposal advocates for a broad and transformative approach to the role of educators and cultural professionals in global education. It primarily focuses on the challenges and training of these professionals in the Global South, within the framework of a just and sustainable society.

The proposal underscores the need to recognize and value education professionals not merely as instructors but as fundamental agents of change, capable of shaping educational and cultural policies through democratic and participatory governance. It calls for the prioritization of continuous professional development, educators' mental well-being, and fair working conditions to foster learning environments that promote sustainable development and practical problem-solving.

This discourse serves as the foundation for the commitments articulated in the agreed-upon G20 paragraph. It reaffirms the critical role of educators, recognizing the need for strategies to recruit, retain, and develop teaching professionals to address the global teacher shortage. This aligns with key elements of the initial discussion raised by the C20, particularly its emphasis on valuing, diversifying, and dignifying educators as essential contributors to achieving universal and equitable quality education.

Thus, beyond civil society's achievement in securing a formal final commitment among G20 countries, which will establish an enforcement mechanism (Raustiala, 2002) for the C20, the engagement group also played a crucial role in expanding the scope of discussions. Initially limited to best practices in continuing education exchanges, the debate evolved into a broader commitment addressing working conditions, ensuring the recognition, dignity, and diversity of education professionals, and integrating the issue of the teacher shortage within an inclusive, equitable, and quality-focused framework.

The second meeting of the G20 Education Working Group (EdWG) was held in Rio de Janeiro from July 7 to 10, 2024, focusing on the theme "Connecting Digital Resource Platform Managers: Sharing Educational Material on Education for Sustainable Development." The discussions centered on exchanging the best practices related to state-managed digital educational platforms and resources in education.

Once again, the C20's concerns extended beyond the official agenda, emphasizing the importance of meaningful connectivity, data security, the negative impacts of the unregulated platformization of education, and the need for regulatory frameworks governing private sector involvement in this field (CGI, 2024).

Thus, in its official intervention (C20d, 2024), the C20 emphasized the risks associated with the privatization of education through technology, underscoring the importance of ensuring equitable access to open and public information, digital resources, and digital inclusion. The intervention also highlighted the need for robust data protection measures and safeguards for public safety, as well as the urgent need to address the

negative impacts of technology-driven privatization in education, particularly the replacement of teachers with digital tools.

The recommendations of the C20 Education and Culture Working Group included:

- Ensuring equitable access to information and digital resources;
- Promoting collaboration through community-centered digital appropriation;
- Advancing strategies to democratize access to educational resources;
- Ensuring human rights-centered decision-making in the implementation of Artificial Intelligence (AI) and algorithmic transparency; and
- Reinforcing data protection and security principles, with special attention to children and adolescents.

Additionally, the C20 emphasized the urgent need for a global commitment to sustainable and inclusive educational and cultural systems, grounded in global governance, fiscal justice, democracy, human rights, and education for global citizenship and human rights.

The agreed-upon paragraph in the G20 is reproduced below:

[We] collectively recognize the critical importance of involving educators in the creation and development of platforms and of digital content on Education for Sustainable Development, while appreciating the variety and range of solutions that already exist throughout countries in this area. [We] emphasize that *applications of artificial intelligence in education must be grounded in quality-assured educational content*. [We] underscore that digital solutions must be developed with a *strong emphasis on diversity, equity and inclusion*. (extended version) [We] recognize the importance of *involving educators and students in the creation and development of platforms and of digital content* on Education for Sustainable Development. [We] appreciate the variety and range of learner-centric and multi-disciplinary solutions that already exist throughout countries in this area, while emphasizing that *they do not replace the role of teachers*. [We] consider users' experience – in terms of *ease of access, accessibility* and on how solutions try to *bridge the digital divide* – to be a key element to measure success in this area. [We] observe that media/digital literacy has become a necessary topic for education, *alongside critical thinking, emotional intelligence, human rights education* and many other subjects. (G20c, 2024, our highlights)

The G20 commitment paragraph acknowledges the importance of engaging educators and students in the creation and development of digital platforms and content for Education for Sustainable Development, emphasizing the recognition and protection of education professionals, who must not be replaced by technology. It highlights accessibility, diversity, equity, inclusion, critical education, and human rights education as key components of meaningful connectivity.

Furthermore, it represents a significant step in reinforcing the need for a commitment to ensuring that Artificial Intelligence (AI) in education is built upon high-quality educational content. These priorities reflect concerns raised, among others, by the C20.

However, the issues of regulation and security remain more diluted in the G20 commitment paragraph. While the commitment suggests support for state-led development of platforms and tools, it can also be interpreted more broadly to encompass a wider range of digital solutions.

Although the need to ensure quality in the use of AI is acknowledged, security remains an implicit concern rather than a clear and explicit commitment. At best, an optimistic interpretation might infer that security is implied, but it is not explicitly stated as a firm obligation.

The EdWG's third and final face-to-face meeting took place in Fortaleza from October 29 to 31, focusing on school-community engagement. The discussions underscored the role of strengthened ties between schools and communities in enhancing learning outcomes and advancing inclusive, equitable, and quality education, as well as sustainable development. The delegates highlighted the importance of collaboration among school leaders, educators, parents, and community organizations in developing effective educational policies and practices. Such partnerships have demonstrated their potential in addressing critical challenges, including violence, adolescent pregnancy, and mental health issues, while fostering meaningful and contextually relevant learning experiences. Furthermore, community participation in educational decision-making enhances accountability and transparency, ensuring that resources are allocated efficiently and that educational initiatives are responsive to students' needs.

The C20's (C20e, 2024) official intervention emphasized the importance of centralized global governance for education and culture, structured through multilateral mechanisms that ensure the active participation of governments and civil society. The intervention also stressed the need to integrate climate justice and sustainability into educational practices, strengthening climate literacy and resilience, particularly in vulnerable communities. Additionally, it advocated for fiscal justice as essential to the sustainable financing of quality education, calling for active participation in global negotiations, such as the UN Tax Convention, to secure resources and prioritize education. Lastly, the C20 representative warned that while innovative financing can complement efforts, it must be regulated to prevent exacerbating inequalities, as evidenced by experiences with impact bonds and results-based approaches in low- and middle-income countries.

Once again, the C20's intervention expands on the concepts originally presented by the EdWG of the G20, linking the school-community engagement with the need for democratic governance at all levels of educational decision-making. While the EdWG highlights the role of collaboration between schools and communities in improving learning outcomes and addressing social challenges, the C20 intervention broadens this perspective by emphasizing the inclusion of civil society in global education governance. This approach underscores that democratic management should not be limited to decisions within schools but must extend to the construction of education systems as a whole.

Finally, the C20's final intervention emphasized three essential recommendations for states:

1. Recognizing and valuing all education professionals in both formal and non-formal institutions by ensuring adequate working conditions, proper infrastructure, and access to healthcare, with a particular focus on educators' mental well-being. This includes guaranteeing fair salaries, career progression,

and remuneration plans. Promoting international coordination for *the initial and continuous training* of education and culture professionals by allocating human and financial resources for ongoing training and international exchanges.

2. Ensuring *equitable access to digital resources* through connectivity, *digital literacy*, and autonomy, recognizing technology as a language and the internet as an educational space. Safeguarding the *ethical use* of AI with transparency and accountability, prioritizing public access, and regulating private sector involvement. *Protecting privacy, security, and data protection in the use of technology in education.*

3. Strengthening the ties between schools and communities requires the demilitarization of schools. Furthermore, global evidence shows that *reinforcing participatory, inclusive, anti-discriminatory, and democratic governance*, along with fostering a welcoming school environment, is fundamental to effectively preventing and combating violence in schools, including attacks and shootings. (C20e, 2024, our highlights)

The outcomes of the three EdWG meetings were compiled and delivered to G20 leaders. The analysis of the Leaders' Declaration, presented at the final G20 Leaders' Summit in Rio de Janeiro on November 18–19, highlights the inclusion of elements introduced by the C20 during the EdWG meetings. The most significant aspect of the text is a dedicated paragraph on education:

We emphasize the critical role of *quality education and training*, including digital education, as an enabler for human dignity and empowerment; *equity, equality, and inclusiveness*; sustainable and socio-economic growth; active citizenship, prosperity, peace and well-being. We note with concern the current *global teacher shortage*. Professional development policies capable of *qualifying and retaining teachers* and of stimulating the interest of early-career teachers have become an essential component of the multidimensional challenge of preparing our societies for the future ahead. (G20d, 2024, our highlights)

The specific paragraph agreed upon by the G20 leaders contains several elements from the paragraph suggested at the first EdWG meeting with the active intervention of the C20. It highlights the critical role of quality education in building a just world and in enabling human dignity, empowerment, equity, and sustainable growth. Additionally, it expresses concern about the teacher shortage and the need to qualify and retain these professionals.

The paragraph also addresses the intersection between technology and education, a topic on which the C20 made several interventions during the EdWG meetings, contributing to the drafting of the text produced during the group's second meeting, as well as in the final speech of the C20 representative during the third meeting. Several of the elements introduced by the C20 on this subject are reflected in the specific paragraph of the Leaders' Declaration:

We acknowledge that the development, deployment and use of emerging technologies, including artificial intelligence, can provide many opportunities to workers, but also *poses ethical concerns and risks for their rights and well-being*. As AI and other technologies continue to evolve, it is also necessary to *bridge digital divides*, including halving the gender digital divide by 2030, prioritize the inclusion of people in vulnerable situations in the labor market, as well as *ensure* fairness respect for intellectual property, *data protection, privacy, and security*. We agree to advocate and *promote responsible AI for improving education* and health outcomes as well as women's empowerment. *We recognize that digital literacy and skills are essential to achieve meaningful digital inclusion*. We recognize that *technologies' integration in the workplace* is most successful when it *incorporates the observations and feedback of workers* and thus encourage enterprises to engage in social dialogue

and other forms of consultation when integrating digital technologies at work. With this in mind, we welcome the decision of G20 Labor and Employment Ministers to establish *guidelines for the safe, secure and trustworthy use of AI in the world of work*, in collaboration with other relevant workstreams. (G20e, 2024, our highlights)

The paragraph also shares the views presented by the C20 with a focus on the ethical considerations of AI, the need for digital literacy, the importance of bridging digital divides, and the urgent need to ensure security, privacy, and data protection. The C20 interventions emphasize the importance of creating platforms and digital content with the participation of educators and students, focusing on diversity, equity, and inclusion, and ensuring the accessibility and ease of use of digital solutions. The topic was brought up in the Leaders' Declaration, which calls for the inclusion of workers' feedback when integrating digital technologies in the workplace, highlighting the importance of inclusivity and fairness in the deployment of technologies.

Conclusions

The C20 Education and Culture Working Group played a prominent role in addressing critical global education issues during the 2024 G20 discussions, marking the first time it had a formal voice in meetings and negotiations. This was made possible by Brazil's initiative to formally integrate engagement groups into the debates through the Social G20.

Comprising a vast network of 552 civil society organizations, the C20 Education and Culture WG sought to reshape educational paradigms from a Global South perspective, emphasizing education as a pillar of sustainable and just development. Its strategy aimed to influence decision-making within the G20 Education Group, advocating for inclusive and transformative educational policies.

Grounded in five strategic pillars—Governance and Sustainability, Inclusion and Equity, Digital Transformation and Accessibility, the Central Role of Education and Culture Professionals, and Lifelong Learning—the C20 Education and Culture Working Group proposed an educational model that not only addresses contemporary demands for fiscal justice, inclusion, and environmental sustainability but also reinforces education's fundamental role in cultivating conscious global citizenship.

Furthermore, its emphasis on valuing education professionals—by ensuring fair working conditions and continuous professional development—aligns with the objective of sustaining a quality and equitable education system.

These pillars reflect a holistic and integrated approach, emphasizing the need for inclusive global governance and the promotion of effective multilateralism that incorporates diverse voices, particularly those from Global South countries and representative civil society.

This social demand translates into civil society processes with a clear political impact. The working methodology adopted by the C20, characterized by a series of preparatory meetings and rigorous reviews of policy documents, exemplifies a commitment to democratic participation

and consensus-building. The culmination of this process, marked by the submission of the final policy document, underscores WG's ability to facilitate constructive dialogues that result in practical and actionable recommendations.

The C20 played a pivotal role in the G20 discussions during the three meetings analyzed in this article. Due to pressure from the C20 and other organized civil society representatives present at the first meeting, the meeting's presidency, under the Brazilian Ministry of Education, proposed the inclusion of a paragraph on valuing educators, which was ultimately adopted in the 2024 EdWG High-Level Final Declaration and reflected on the G20 Leaders' Declaration.

This paragraph underscores the importance of strategies for recruitment, retention, and professional development as key measures to address the global teacher shortage. Additionally, it affirms a commitment to the recognition, diversification, and dignification of education professionals, reflecting the C20's initial advocacy to broaden the scope of the debate and establish a clear commitment to improving working conditions and enhancing the attractiveness of the teaching profession.

At the second meeting, focused on the theme "Connecting Digital Resource Platform Managers: Sharing Educational Material on Education for Sustainable Development," the agreed-upon G20 paragraph reflected some of the C20's concerns. It acknowledged the importance of engaging educators and students in the creation and development of digital platforms for Education for Sustainable Development and emphasized the need for digital solutions that promote diversity, equity, and inclusion. Additionally, it highlighted the importance of ensuring that AI in education is built upon high-quality educational content.

In the final Leaders' Declaration, the concerns raised by the C20 were also reflected, with specific sections addressing the ethical use of artificial intelligence, digital literacy, the inclusion of workers in the development of technologies in their workplace, and a particular issue the C20 has been highlighting: the need to create guidelines for the safe, secure, and trustworthy use of AI in the world of work, specifically in education. However, the issues of regulation and security remained more diluted. While security was implicitly acknowledged, it was not explicitly addressed as a firm commitment.

The EdWG's third and final meeting underscored the role of strengthened ties between schools and communities in enhancing learning outcomes and advancing inclusive, equitable, and quality education, as well as sustainable development. The C20's intervention went further and linked school-community engagement with the need for democratic governance at all levels of educational decision-making. Furthermore, the C20 reinforced the need to value education professionals and ensure adequate remuneration and training, invest in digital education, promote the ethical use of artificial intelligence in education, and ensure security, privacy, and data protection.

In summary, the C20's participation in the G20, through an unprecedented process of genuine engagement, led to significant commitments regarding the recognition of educators, the promotion of an inclusive and

equitable educational system, and the consideration of principles governing the use of digital resources in education.

However, there remains room to strengthen state commitments, particularly in light of the extensive, in-depth, and representative work carried out by the C20. A notable example, as highlighted in this analysis, concerns the regulation and security of educational technology, where commitments could be further reinforced.

The first step toward civil society participation in G20 debates has been taken, already demonstrating impact in terms of the adoption of formal commitments and their content. This progress is expected to enhance the representativity and legitimacy of the G20 while strengthening enforcement mechanisms available to civil society.

Future research should focus on assessing the implementation of these commitments and ensuring not only the continuation of participatory processes in future G20 editions but also the greater quantitative and qualitative integration of social proposals into national policies.

References

- ALTER, Karen J.; MEUNIER, Sophie. The politics of international regime complexity. *Perspectives on Politics*, v. 7, n. 1, p. 13-24, 2009.
- ALTER, Karen J.; RAUSTIALA, Kal. The rise of international regime complexity. *Annual Review of Law and Social Science*, v. 14, p. 329-349, 2018.
- BABB, Sarah. The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor. *Review of International Political Economy*, v. 20, n. 2, p. 268-297, 2013.
- BENHABIB, Seyla. *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Harvard University Press, 1991.
- C20a. Website. <https://c20brasil.org/pt/>. 2024.
- C20b. *The right to education: transform education from a global south perspective*. Policy Paper. May 2024.
- C20c. *Education and Culture Statement "Valuing and building capacity of education professionals: what can we collectively do?"*. Brasília: May 2024.
- C20d. *Education and Culture Statement "Digital transformation and access"*. Brasília: July 2024.
- C20e. *Education and Culture Statement*. Fortaleza: November 2024.
- CGI. Brazilian Internet Steering Committee. Education in a Platformization and Data Economy Scenario. 2024. Available at: https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20220929112852/educacao_em_um_cenario_de_plataformiza%C3%A7ao_e_de_economia_de_dados_problemas_e_conceitos.pdf. Accessed on August 13, 2024.
- G20 Social. Website. <https://www.g20.org/pt-br/g20-social>. 2024
- G20a. *Background Note "Valuing and building capacity of education professionals: what can we collectively do?"*. Brasília: May 2024.
- G20b. *Background Note "Digital transformation and access"*. Rio de Janeiro: July 2024.
- G20c. *Annex to the Leaders' Declaration - First Draft*. Brasília: August 2024.
- G20d. *Rio de Janeiro Leaders' Declaration*. Rio de Janeiro: November 2024.
- HALL, Peter A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.
- LAFER, Celso. A máquina do mundo – desafios da globalidade: assimetrias da sociedade internacional. In: LAFER, Celso. *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*. Brasília: FUNAG, 2018. p. 461-479.

MILNER, Helen V. The political economy of international trade. *Annual Review of Political Science*, v. 2, n. 1, p. 91-114, 1999.

MOFFITT, Benjamin. *The global rise of populism: Performance, political style and representation*. Stanford: Stanford University Press, 2016.

MOUNK, Yascha. *The people vs. democracy: why our freedom is in danger and how to save it*. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

NORRIS, Pipa; INGLEHART, Ronald. *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. New York: Cambridge University Press, 2019.

PIKETTY, Thomas. *Le capital au XXI^e siècle*. Paris: Éditions du Seuil, 2013.

RAUSTIALA, K. The architecture for international cooperation: transgovernmental networks and the future of international law. 2002. *Va. J. Int. Law* 43:1–92.

RODRIG, Dani. Populism and the economics of globalization. *Journal of International Business Policy*, v. 1, n. 1-2, p. 12-33, 2018.

SIMMONS, Beth A. *Mobilizing for human rights: international law in domestic politics*. New York: Cambridge University Press, 2009.

VENUGOPAL, Rajesh. Neoliberalism as concept. *Economy and Society*, v. 44, n. 2, p. 165-187, 2015.



Mecanismo Inovador de Desenvolvimento Limpo do G20: uma proposta para alavancar e acelerar o Financiamento da Mitigação da Mudança Global do Clima

G20 Clean Development Innovative Mechanism: a proposal to leverage and accelerate Climate Change Mitigation Finance

Mecanismo innovador de desarrollo limpio del G20: una propuesta para impulsar y acelerar el financiamiento para la mitigación del cambio climático

José Domingos Gonzalez Miguez²
Thiago de Araújo Mendes³
Luciano Schweizer⁴

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13n1p78-105

Enviado em: 10 de agosto de 2024
Aceito em: 08 de maio de 2025

RESUMO

Este artigo apresenta uma proposta para um Mecanismo Inovador de Desenvolvimento Limpo do G20 (G20 CDIM), uma estruturação financeira de caráter estratégico que visa acelerar os esforços globais de mitigação por meio da injeção de grande magnitude de recursos financeiros através de uma solução financeira estruturada, baseada na ciência e na diplomacia para permitir o processamento e o financiamento de projetos de mitigação, a aceleração do pipeline de projetos e o aumento do tamanho e das ambições do projeto, dada a criticidade crescente dos estoques de GEE na atmosfera. Sua estrutura se apoia em três pilares: a) o Plano de Metas Voluntárias; b) o estabelecimento de um Fundo de Investimento e c) a Plataforma para Mitigação Intensiva. Com isso se espera elevar a uma outra ordem de grandeza o compromisso voluntário, a solidez financeira e o volume de projetos estratégicos para a mitigação em larga escala.

Palavras chaves: G20; Desenvolvimento Sustentável; Mecanismo Inovador de Desenvolvimento Limpo; Financiamento Climático; Mitigação da mudança do clima.

ABSTRACT

This paper presents a proposal for a G20 Clean Development Innovative Mechanism (G20 CDIM), a strategic financial structure that aims to accelerate global

1. Os autores agradecem à FAPEMIG. O primeiro autor recebeu financiamento como bolsa de pesquisa de doutorado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais - FAPEMIG. Além disso, também agradecem ao Embaixador André Corrêa do Lago pela sugestão de elaboração desta pesquisa, assim como os comentários e debates sobre o tema junto com o Professor Winston Fritsch.

2. José Domingos Gonzalez Miguez é Graduado em Engenharia Eletrônica e em Ciências Econômicas, Pós-graduado em Engenharia Eletrônica, com especialização em Planejamento do Ciclo do Combustível Nuclear (Centro de Pesquisas Nucleares Saclay, França) e em Modelos de Planejamento do Suprimento de Energia (Centro de Pesquisas Nucleares de Jülich, Alemanha). Mestre em Ciências, com ênfase em Pesquisa Operacional no Instituto Militar de Engenharia. Doutorando em Relações Internacionais pelo PPGRI da PUC Minas e é um destacado especialista em eficiência energética e políticas de mudança do clima, com ampla experiência em gestão pública, pesquisa e cooperação internacional.

3. Thiago Mendes é Bacharel em Relações Internacionais, Mestre em Geografia, Doutor em Desenvolvimento Sustentável e tem Pós-doutorado em Relações Internacionais. Possui experiência profissional em projetos de desenvolvimento sustentável e meio ambiente desde 1999. Faz parte do Painel de Peritos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), certificado como revisor de inventários de gases de efeito estufa. Foi especialista sênior do Banco Interamericano de Desenvolvimento na área de mudança do clima e sustentabilidade. É pesquisador e professor da PUC Minas em Relações Internacionais e faz parte da Coordenação do Curso de Pós-graduação do IEC-PUC Minas sobre Mudança Global do Clima: instrumentos de política, gestão e economia.

mitigation efforts by injecting large amounts of financial resources through an economically structured financial solution based on science and diplomacy to enable the processing and financing of mitigation projects, the acceleration of the project pipeline and the increase in project size and ambition, given the growing criticality of GHG stocks in the atmosphere. Its structure is based on three fundamental pillars: a) the Voluntary Target Plan; b) the establishment of an Investment Fund and c) the Platform for Intensive Mitigation. This is expected to raise the bar for effectively integrating voluntary commitment, financial strength and the volume of strategic project selection to boost mitigation on a large scale and through significant contributions to mitigation targets and sustainable development in an objective manner among major investors/shareholders.

Keywords: G20; Sustainable Development; Clean Development Innovative Mechanism; Climate Finance; Climate Change Mitigation.

RESUMEN

En este documento presenta una propuesta de Mecanismo Innovador de Desarrollo Limpio (MIDL) del G20, una estructura financiera estratégica que pretende acelerar los esfuerzos mundiales de mitigación inyectando grandes cantidades de recursos financieros a través de una solución financiera económicamente estructurada y basada en la ciencia y la diplomacia para permitir la tramitación y financiación de proyectos de mitigación, la aceleración de la cartera de proyectos y el aumento del tamaño y las ambiciones de los proyectos, dada la creciente criticidad de las reservas de GEI en la atmósfera. Su estructura se basa en tres pilares fundamentales: a) el Plan de Objetivos Voluntarios; b) la creación de un Fondo de Inversión y c) la Plataforma de Mitigación Intensiva. Se espera así elevar el listón para integrar eficazmente el compromiso voluntario, la solidez financiera y el volumen de selección de proyectos estratégicos para impulsar la mitigación a gran escala y mediante contribuciones significativas a los objetivos de mitigación y desarrollo sostenible de forma objetiva entre los principales inversores/accionistas.

Palabra Claves: G20; Desarrollo Sostenible; Mecanismo Innovador de Desarrollo Limpio; Financiamento Climático; Mitigación del cambio climático.

“Há muitas razões para duvidar e uma só para crer.”
(Carlos Drummond de Andrade)

INTRODUÇÃO

A crise climática é uma das maiores ameaças enfrentadas pela humanidade. O aumento da temperatura média global e os impactos decorrentes estão desafiando a capacidade de resposta das instituições internacionais. Neste contexto, o G20 CDIM é proposto como um mecanismo inovador para ampliar a ordem de grandeza – compatível ao desafio do volume de Gases de Efeito Estufa (GEE) presente na atmosfera – dos recursos destinados ao financiamento à mitigação da mudança global do clima, sob a forma de uma estrutura financeira integrada e vinculadas aos principais mercados financeiros mundiais, presentes no G20.

O objetivo deste artigo é apresentar a proposta de criação do G20 CDIM, que busca integrar os maiores emissores globais em uma estrutura cooperativa, baseada em três pilares fundamentais. A seguir, o artigo está estruturado da seguinte forma: a Seção 1 descreve o problema

4. Luciano Schweizer é economista, Mestre em Administração de Empresas e Doutor em Engenharia de Produção. Possui mais de 33 anos de experiência profissional em finanças, consultoria estratégica, gestão pública, cooperação internacional, finanças, instituições financeiras de desenvolvimento, parcerias público-privadas, estratégia, desenvolvimento organizacional, competitividade e inovação. No Banco Interamericano de Desenvolvimento atuou por 16 anos como Especialista Setorial, Coordenador do Setor Privado e Especialista Líder de Mercados Financeiros. Entre fevereiro de 2022 e abril de 2025, atuou como Coordenador Sênior de Projetos no KfW Banco de Desenvolvimento.

físico da mudança do clima; a Seção 2 analisa o contexto e os desafios das iniciativas existentes sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (a partir daqui UNFCCC); a Seção 3 detalha a estrutura proposta do G20 CDIM; e, finalmente, as considerações finais destacam as contribuições potenciais do mecanismo. Apresentar uma introdução concisa que contextualize o problema da mudança do clima e a necessidade de criação de um novo mecanismo no âmbito do G20.

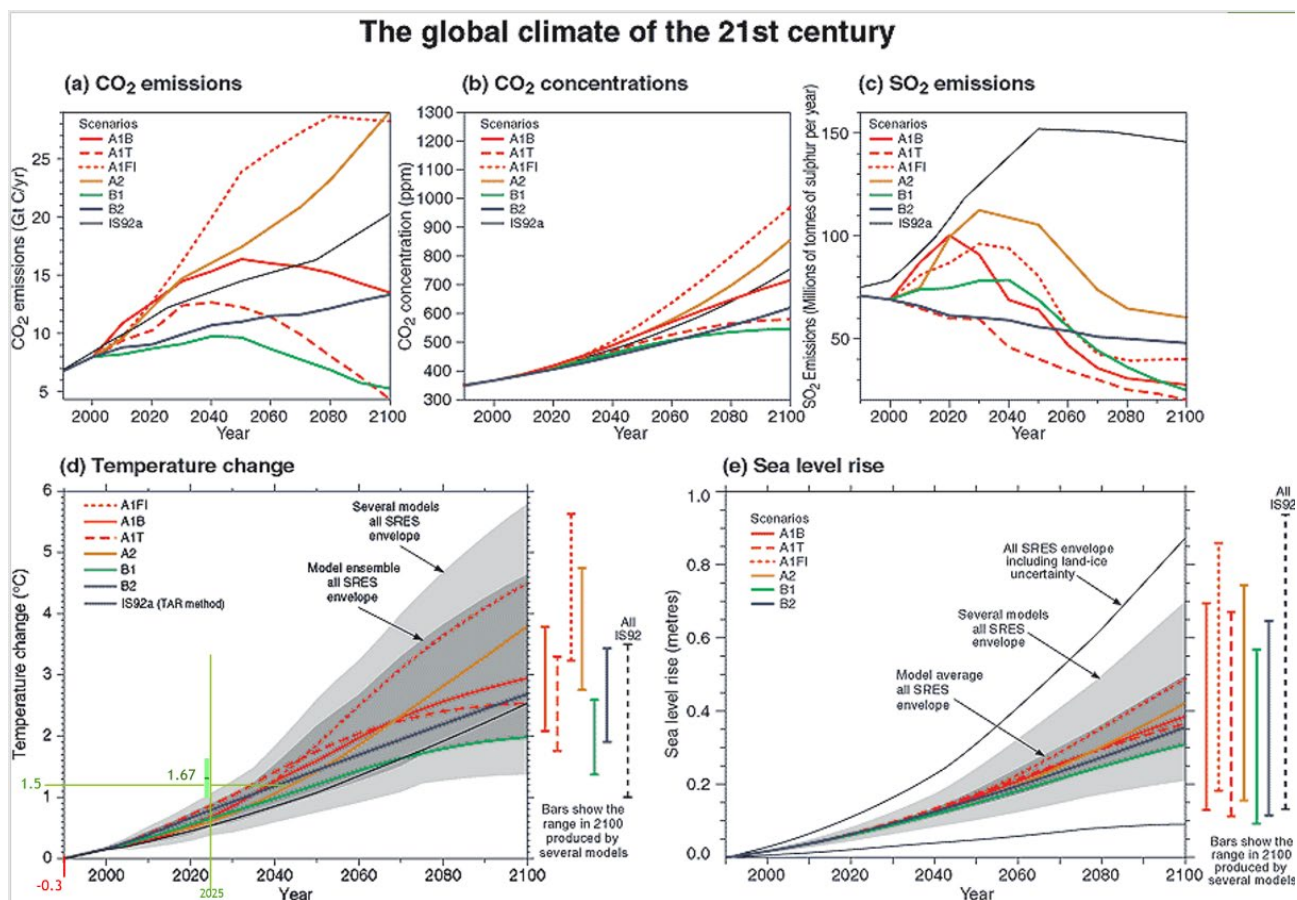
1. PROBLEMA FÍSICO DA MUDANÇA DO CLIMA - Temperatura média global da superfície da Terra.....

O apelo imediato e urgente para o CDIM do G20 é ressaltado pelo aumento alarmante na temperatura média global da superfície da Terra, que atualmente (julho de 2024) a “média móvel de 12 meses estabelece um novo recorde de $1,67 \pm 0,07$ °C ($3,01 \pm 0,13$ °F) acima da média de 1850-1900”⁵. Este aumento de temperatura excede as projeções de avaliações anteriores do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), que subestimaram sistematicamente o ritmo do aquecimento em cerca de uma faixa de 1,15 e 0,4 °C.

O longo processo de preparação dos Relatórios de Avaliação do IPCC, que normalmente duram de 6 a 8 anos, limita a capacidade de responder rapidamente às ameaças emergentes da Mudança do Clima. O CDIM do G20 reconhece a necessidade de mecanismos que possam se adaptar a dados em tempo real e fornecer respostas rápidas e eficazes. O erro sistemático do IPCC em subestimar os cenários altos do 3º Relatório de Avaliação para o 5º Relatório de Avaliação pode ser percebido contrastando os números desses relatórios projetados para 2020 com o número real de aumento de temperatura para 2020 no 6º Relatório de Avaliação. Esses erros ressaltam as limitações das projeções da mudança do clima de longo prazo desses relatórios. Essa discrepância exige uma reavaliação das avaliações de risco e uma mudança em direção a uma ação mais imediata e decisiva.

5. BERKLEY EARTH. Disponível em: <<https://berkeleyearth.org/july-2024-temperature-update/>>

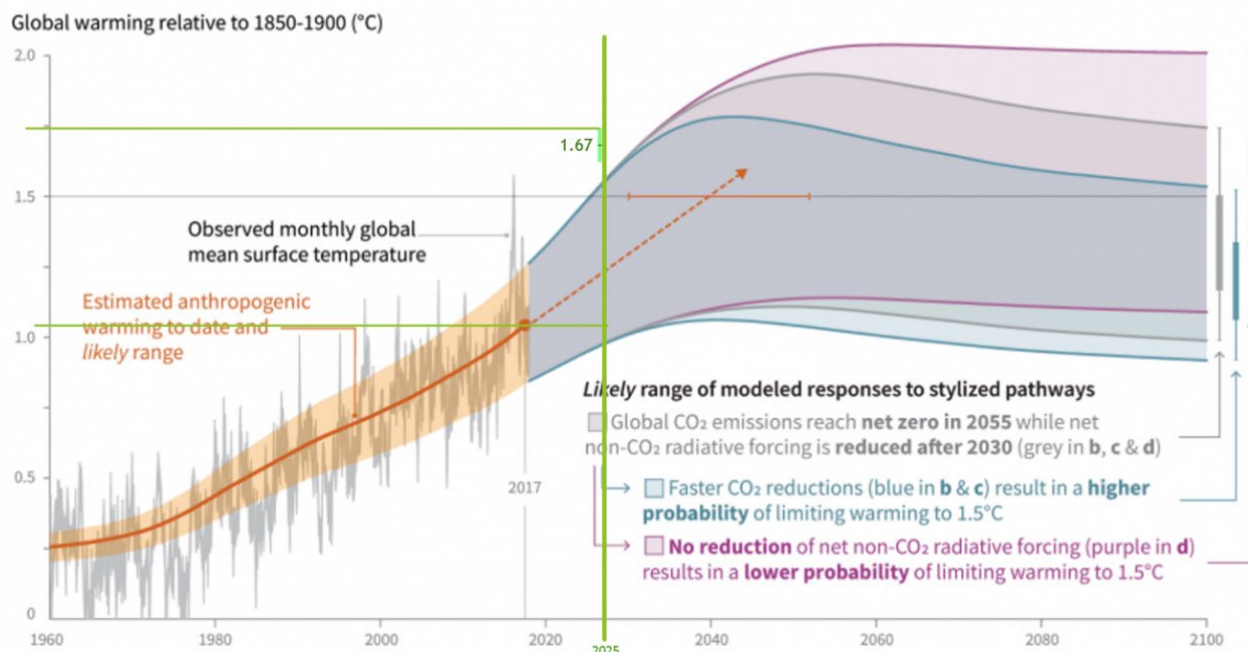
Figura 1: Temperatura média global da superfície de 2024 do relatório do Berkeley Earth Measurements comparada com cenários de emissões, concentração e temperatura do IPCC TAR



Fonte: IPCC TAR, 2001 sobreposto pelos autores com dados medidos para 2024 por "July 2024 Temperature Update", publicado em 21 de agosto de 2024 por Robert Rohde. Disponível em Berkeley Earth.

Figura 2: Temperatura média global da superfície de 2024 da Berkeley Earth Measurements em comparação com os cenários do Relatório Especial do IPCC 1.5

a) Observed global temperature change and modeled responses to stylized anthropogenic emission and forcing pathways



Fonte: IPCC, 2018 sobreposto pelos autores com dados medidos para 2024 por "July 2024 Temperature Update", publicado em 21 de agosto de 2024 por Robert Rohde. Disponível em Berkeley Earth.

A temperatura média global atual destaca a necessidade crítica de ação acelerada e em outra ordem de grandeza no combate à mudança do clima para evitar o agravamento, ainda maior, da crise da mudança do clima, que representa riscos graves para ecossistemas, economias e comunidades em todo o mundo. À luz dos impactos acelerados da Mudança do Clima, há uma necessidade urgente de ação rápida e eficaz.

2. CONTEXTO E DESAFIOS NO ÂMBITO DA UNFCCC: reflexões, análises e opções de mudança de atuação de implementação a partir dos países do G20

A UNFCCC, juntamente com o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, formam a espinha dorsal dos esforços globais para combater a mudança do clima. No entanto, a velocidade, escala e a eficácia dessas respostas têm sido insuficientes. Os membros do G20 são responsáveis por 87,8% das emissões cumulativas, destacando sua importância na agenda climática global.

A falta de um mecanismo de conformidade vinculativo no Acordo de Paris e as diferenças nas NDCs, bem como a falta de consenso nas negociações da UNFCCC pelo envolvimento de 198 Partes (197 Estados e 1 organização regional de integração econômica) e ambiente conflituoso, contribuem para a falta de confiança nos compromissos assumidos e um volume insuficiente de investimento dos agentes econômicos.

Em resposta a esta necessidade a proposta do CDIM do G20 se propõe a permitir a rápida implementação de projetos de mitigação, alavancando recursos para financiamento dos setores público e privado. O CDIM do G20 também se baseia nos princípios do Teorema de Coase,⁶ e no Princípio de Pareto⁷, ao focar-se nos atores-chave de maior peso na diplomacia internacional e que representam 87,8%⁸ das emissões globais de GEE, além do fato de que alcançar consenso entre as Partes da UNFCCC apresenta desafios significativos, muitas vezes levando a acordos diluídos, ou ainda pelos conflitos de interesse existentes entre Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS), Países Menos Desenvolvidos (LDCs) e a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Esses conflitos muitas vezes dificultam o progresso das negociações climáticas globais sob a UNFCCC. Assim, o CDIM do G20 busca contornar essa questão envolvendo um grupo menor e mais gerenciável de partes interessadas/tomadores de decisão que podem impulsionar uma ação ambiciosa de enfrentamento à mudança do clima. Ao focar em soluções cooperativas dentro do G20 e outros atores-chave, o CDIM do G20 visa promover uma ação unificada em enfocada nas emissões dos principais atores.

A proposta do G20 CDIM nasce dentro de um cenário complexo de acordos climáticos internacionais e políticas econômicas. Contexto este moldado pela evolução histórica das estruturas de governança climática e pela necessidade urgente de abordar o aquecimento global por meio de mecanismos inovadores e cooperativos. Assim sendo, busca integrar os elementos mais eficazes de estruturas passadas e atuais, ao mesmo tempo em que introduz novas abordagens para facilitar a mitigação em larga escala e de maneira impactante.

Em resumo, o Mecanismo Inovador de Desenvolvimento Limpo do G20 é uma iniciativa voltada para o futuro que se baseia nas lições de acordos internacionais passados de mudança do clima, ao mesmo tempo em que aborda os desafios atuais e futuros impostos pelo aquecimento global. Ao alavancar os pontos fortes do G20, integrar mecanismos financeiros robustos e focar em soluções eficazes e baseadas na ciência, o CDIM do G20 se apresenta uma solução robusta para desempenhar um papel crítico no esforço global para mitigar a mudança global do clima e alcançar o desenvolvimento sustentável com projetos em escala e que gerem impactos significativos na redução das emissões.

2.1 Inação inadvertida no contexto atual: um contexto adicional para a governança do CDIM do G20

O cenário atual da governança da mudança do clima internacional é marcado por desafios e deficiências significativas, que inadvertidamente levaram à inação e ao atraso nas respostas à ameaça urgente do aquecimento global (Mendes; Miguez, 2021). Entender essas dinâmicas é crucial para apreciar a necessidade e o impacto potencial do G20 CDIM.

O Protocolo de Quioto, outrora uma estrutura pioneira para compromissos internacionais vinculativos para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, infelizmente se tornou amplamente ineficaz devido a

6. O Teorema de Coase postula que soluções cooperativas são mais eficazes quando menos agentes estão envolvidos.

7. O Princípio de Pareto, também conhecido como a regra 80/20, indica que 80% das consequências provêm de 20% das causas.

8. FRIEDLINGSTEIN, P. et al., 2023.

vários problemas importantes. O potencial terceiro período de compromisso do Protocolo de Quioto foi efetivamente congelado, principalmente devido à falta de metas renovadas dos países do Anexo B. Essa estagnação reflete uma relutância mais ampla entre as principais nações desenvolvidas em se comprometer com novas metas vinculativas, minando o papel do Protocolo em impulsionar a ação climática global.

Além disso, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), que representou uma das principais inovações do Protocolo de Quioto, teve suas operações interrompidas pelo Conselho Executivo do MDL. Essa interrupção foi iniciada em grande parte devido a preocupações da União Europeia, que impactaram significativamente a eficácia do mecanismo. O bloqueio do MDL pela União Europeia foi justificado com base no fato de que nenhum terceiro período de compromisso foi acordado, nem houve um acordo sobre os valores do Potencial de Aquecimento Global (GWP, na sigla em inglês) para esse período. Essa falta de consenso paralisou efetivamente um dos principais instrumentos⁹ de cooperação internacional em reduções de emissões, ilustrando os desafios de manter o ímpeto em acordos de mudança do clima multilaterais.

O Acordo de Paris, embora anunciado como uma conquista histórica na diplomacia de mudança do clima global, enfrenta desafios significativos que levaram à inação generalizada e atrasos na implementação das medidas necessárias para combater a Mudança do Clima. As Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) sob o Acordo de Paris pretendem ser os principais impulsionadores da ação contra a mudança global do clima. No entanto, o nacionalismo e a falta de financiamento adequado para os países em desenvolvimento levaram à não conformidade generalizada com as metas de longo prazo “mais ambiciosas” e “sem retrocessos” do Acordo. Isso resultou em inação global no presente, com muitos países adiando a implementação das medidas necessárias para um futuro incerto, muitas vezes visando datas distantes como 2050 ou o fim do século. Um fenômeno de comportamento de rebanho surgiu, onde a inação de atores históricos e atuais importantes — particularmente alguns grandes emissores — leva a um padrão mais amplo de inação por outros países. Essa inação coletiva exacerba a mudança climática global e prejudica a eficácia do Acordo de Paris. O objetivo do Acordo de Paris de manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C, e idealmente abaixo de 1,5°C, parece cada vez mais distante e potencialmente inviável nas trajetórias atuais.

O primeiro relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) em 1990 previu um aumento da temperatura global de 1,8 °C até 2030, uma projeção que se alinha estreitamente com as tendências atuais. Isso sugere que, sem uma intervenção significativa e imediata, as metas do Acordo de Paris podem ser inatingíveis. A falta de cooperação internacional robusta complica ainda mais os esforços para atingir as metas do Acordo de Paris. A regulamentação de seu Artigo 6.4, que estabelece um mecanismo para cooperação internacional na redução de emissões, criou obstáculos significativos para a implementação de projetos. Esses desafios regulatórios dificultam a implantação oportuna e eficaz de projetos de mitigação de mudança do clima.

9. Projetos registrados: 7839; PoAs registrados: 365; CERs emitidos para atividades de projeto: 2.376.988.028 e CERs emitidos para programa de atividades: 73.033.202. Disponível em: <cdm.unfccc.int>. Acesso em 29 de setembro de 2024.

Por sua vez, o Artigo 6.2 desse Acordo, permite a negociação de ITMOs (*Internationally transferred mitigation outcomes*), levanta preocupações sobre o potencial de unidades de negociação que não representam genuinamente reduções de emissões, o que pode prejudicar a integridade dos mercados globais de carbono e a eficácia geral do Acordo de Paris. O conceito de prevenção de emissões, particularmente por meio da conservação florestal, apesar do fato de não representar redução real de emissões, mas conservação de uma floresta já existente, desempenha um papel crucial nas estratégias de mudança do clima para alguns países, mas também enfrenta desafios significativos, incluindo a dificuldade de garantir que florestas preservadas não sejam eventualmente sujeitas a desmatamento ou degradação e, portanto, representem emissões antrópicas reais de gases de efeito estufa.

O debate entre créditos REDD+¹⁰ e pagamentos baseados em resultados, além de incêndios florestais em todo o mundo, destaca as complexidades do financiamento de esforços e investimentos em conservação florestal. Embora os créditos possam fornecer recursos iniciais, eles podem levar a incertezas sobre as reduções reais de emissões alcançadas, uma vez que as reduções de emissões são comparadas com um nível de referência histórico e, mesmo o aumento nas emissões atuais pode levar a pagamentos baseados em resultados quando comparados com um nível de referência histórico mais alto. Enquanto os pagamentos baseados em resultados vinculam o financiamento diretamente a resultados mensuráveis, eles podem não ter o capital inicial necessário para iniciar os projetos (RODRIGUES; MENDES, 2019).

A década atual é frequentemente referida como a “década crítica” para controlar o aquecimento global, devido à janela de oportunidade que se fecha rapidamente para limitar o aumento da temperatura global e evitar os piores impactos da Mudança do Clima. Entender o estoque de emissões é essencial para uma governança climática eficaz. O aquecimento global atual pode ser representado atualmente por duas memórias. O primeiro nível de memória reflete as emissões cumulativas desde a Revolução Industrial, que é representada pela concentração atual de GEE na atmosfera. Essa concentração é o resultado de todas as emissões históricas, sendo o principal impulsionador do aquecimento global. O segundo nível de memória reflete a temperatura média global atual da superfície devido ao aumento da concentração de GEE. Esse aumento de temperatura é uma resposta tardia às emissões passadas, destacando o impacto de longo prazo das emissões históricas de gases de efeito estufa. As estruturas de governança atuais geralmente se concentram no fluxo de emissões, tratando-o como uma questão de poluição local, o que é uma abordagem incompleta e errônea, como um impacto de curto prazo diferente dos impactos de longo prazo do aquecimento global.

Ao focar principalmente nas emissões atuais como se fossem um problema de poluição localizado, há um risco de subestimar os efeitos cumulativos devido ao longo prazo de residência da maioria dos gases de efeito estufa na atmosfera e à natureza global da mudança do clima. Esse foco estreito pode levar a respostas inadequadas que não conseguem abordar o escopo completo da mudança climática. A governança eficaz

10. ‘REDD’ significa ‘Redução de emissões do desmatamento e degradação florestal em países em desenvolvimento’ na sigla em inglês. O ‘+’ significa atividades florestais adicionais que protegem o clima, ou seja, o manejo sustentável de florestas e a conservação e aumento dos estoques de carbono florestal. Sob a estrutura com essas atividades REDD+, os países em desenvolvimento podem receber pagamentos baseados em resultados para reduções de emissões quando reduzem o desmatamento. Isso serve como um grande incentivo para seus esforços. As cinco atividades REDD+ são: 1. Redução de emissões por desmatamento; 2. Redução de emissões por degradação florestal; 3. Conservação de estoques de carbono florestal; 4. Gestão sustentável de florestas; e 5. Aumento de estoques de carbono florestal

da mudança do clima requer o controle simultâneo das emissões, da concentração de GEE e da taxa de aumento das temperaturas globais. Isso requer sistemas abrangentes de monitoramento e relatórios.

Inventários anuais de gases de efeito estufa selecionados, em vários setores e usando metodologias consistentes, são cruciais para monitorar o progresso e identificar áreas onde reduções adicionais são necessárias. O monitoramento das concentrações anuais e taxas de crescimento de gases selecionados fornece dados críticos para entender a eficácia das políticas de enfrentamento da mudança do clima e ajustar estratégias conforme necessário. O monitoramento anual do aumento da temperatura média global é essencial para avaliar o impacto real das emissões e garantir que o aquecimento global permaneça dentro das metas definidas pelos acordos internacionais. Esse monitoramento e revisão entre os membros do G20 apenas simplificariam o processo de tomada de decisão em relação ao que ocorre no âmbito da UNFCCC.

A comunidade global enfrenta desafios significativos para concordar sobre como compartilhar o ônus da ação climática, levando a tensões entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Um foco nas emissões atuais frequentemente resulta em apelos para que os países em desenvolvimento assumam uma parcela desproporcional do ônus, apesar de suas menores contribuições históricas para o aquecimento global. A proposta brasileira em 1997, em resposta ao Mandato de Berlim, defendeu um foco na responsabilidade histórica na alocação dos ônus de ação contra a mudança do clima, enfatizando o imperativo ético para os países desenvolvidos liderarem o caminho nas reduções de emissões para mitigar o aquecimento global. O conceito de uma responsabilidade histórica dinâmica destaca a necessidade de justiça e equidade na governança de mudança do clima, reconhecendo que os países mais responsáveis pelas emissões passadas, revisadas periodicamente, devem ter a maior responsabilidade por abordar a mudança do clima resultante.

Os desafios da inação inadvertida dentro da atual estrutura de governança de mudança do clima destacam a necessidade urgente de mecanismos inovadores como G20 CDIM. Ao abordar as deficiências do Protocolo de Quioto, Acordo de Paris, UNFCCC e promover uma abordagem mais equitativa e eficaz para a ação climática global, o G20 CDIM tem o potencial de superar a inércia e impulsionar um progresso significativo na luta contra a Mudança do Clima.

À luz do cenário atual, torna-se cada vez mais evidente que o esforço global para combater a Mudança do Clima é fortemente influenciado pelas contribuições históricas das principais economias. De 1751 a 2022, os dados cumulativos de emissões de carbono revelam que os países do G20 são responsáveis por mais de 87,8% das emissões totais do mundo, ressaltando seu papel fundamental no enfrentamento da crise climática.

Especificamente, os países do G20 listados no Anexo I da UNFCCC são responsáveis por 61,51% das emissões cumulativas do mundo, refletindo sua parcela significativa do ônus histórico. Em contraste, os países do G20 Não Anexo I contribuem com 26,25% para o total global, destacando a crescente importância das economias emergentes na atual estrutura climática. O resto do mundo combinado é responsável por apenas

12,24% das emissões cumulativas totais do mundo em 2022 dos setores de energia e cimento.

Esses números, avaliados e analisados pelo CDIAC/ORNL¹¹ em 2024, para as emissões da indústria de combustíveis fósseis e cimento de 1750 a 2020, e atualizados para 2022 (Friedlingstein, P. et al., 2023), enfatizam a necessidade urgente de uma abordagem robusta, justa e equitativa para a governança climática global. Dada a parcela desproporcional de emissões cumulativas dos países do G20, é imperativo que essas nações, particularmente aquelas no Anexo I, liderem o caminho na implementação de estratégias de mitigação eficazes. O Mecanismo Inovador de Desenvolvimento Limpo do G20 (G20 CDIM) oferece uma avenida promissora para catalisar tais esforços, garantindo que tanto as responsabilidades históricas quanto as capacidades atuais sejam levadas em consideração na busca pelo desenvolvimento global sustentável.

11. O Centro de Análise de Informações sobre Dióxido de Carbono (CDIAC) do Laboratório Nacional de Oak Ridge adquire ou compila, garante a qualidade, documenta, arquiva e distribui dados e outras informações sobre dióxido de carbono, outros gases de efeito estufa e mudanças climáticas.

2.2 Possibilidades de repactuação com os países do G20

O atual quadro climático internacional, compreendendo a UNFCCC, seu Protocolo de Quioto e seu Acordo de Paris, fornece uma base para a ação global sobre a mudança climática. No entanto, para abordar efetivamente a crise acelerada do aquecimento global, há oportunidades para reestruturar e fortalecer esses quadros, particularmente por meio do envolvimento dos países do G20, que representam as maiores economias do mundo e uma parcela significativa das emissões globais de gases de efeito estufa.

A Tabela 1 abaixo mostra que os membros do G20 são responsáveis por 87,8% das emissões cumulativas em 2022. A grande maioria dessas emissões cumulativas nos membros do G20 são de responsabilidade das Partes do Anexo I da UNFCCC (61,51%). É relevante notar que as Partes Não-Anexo I da UNFCCC são responsáveis por 35,89% das emissões cumulativas mundiais do período de 1751-2022. Vale a pena notar também que as emissões cumulativas do mundo estão acima de 1,7 trilhão de GtCO₂, levando em consideração que essas emissões cumulativas vêm apenas da combustão de combustíveis fósseis no setor de energia e na indústria de cimento.

Esses números foram calculados para países existentes usando a mesma abordagem de agregação e desagregação de emissões históricas por países, como feito na proposta brasileira para o Mandato de Berlim sob a UNFCCC (Brasil, 1997). No caso de país existente ser parte de um antigo país maior, a desagregação foi baseada na participação de cada país existente no ano seguinte à desagregação em relação ao país agregado nos anos anteriores.

Tabela 1: Emissões cumulativas do Anexo I, G20 e do mundo em 2022.

	Cumulative Emissions				GtCO ₂	
	Annex I	Non-Annex I	G20			World
			G20 Annex I	G20 Non-Annex I	G20 Total	
2022	1.091.329.646	612.055.369	1.048.903.767	447.700.031	1.496.603.798	1.705.343.774
Share	63,99%	35,89%	61,51%	26,25%	87,76%	100,00%

Fonte: Para emissões anuais por país de 1751 a 2020 (HEFNER, M.; MARLAND G., 2023) e para 2021 e 2022 (FRIEDLINGSTEIN, P. et al., 2023)

As subseções a seguir apresentam 3 opções sobre como reestruturar os arranjos institucionais do Regime Internacional de Mudança do Clima para poder lidar com a criação do Plano Voluntário de Mitigação como ponto de entrada do CDIM do G20. Vale mencionar que as três opções apresentadas abaixo podem não ser mutuamente exclusivas, entendendo que o subconjunto de países participantes pode variar dependendo do contexto político nacional ao longo do tempo (UNFCCC, Protocolo de Quioto e Acordo de Paris), permitindo que diferentes governos possam aderir a menus específicos de objetivos para apoiar medidas de mitigação que logo se tornarão investimentos concretos em soluções.

A ideia central da governança da plataforma é criar uma estrutura ágil que utilize estruturas e burocracias existentes, aprendendo com as lições e boas práticas de experiências anteriores de estruturas internacionais de financiamento verde, evitando duplicar burocracias, processos e tempo de processamento, fornecendo soluções sólidas, responsivas e orientadas ao cliente para projetos bons e impactantes.

Opção a) Países do Anexo I do G20 como o atual Anexo B do Protocolo de Quioto e a criação do Novo Anexo C do Protocolo de Quioto contendo países do G20 não-Anexo I

O Protocolo de Quioto estabeleceu as bases para compromissos vinculativos de redução de emissões e mecanismos baseados no mercado para apoiar os esforços climáticos globais. Os QELROs¹² representam os objetivos vinculantes de redução ou limitação quantificadas de emissões para os países do Anexo I sob o Protocolo de Quioto listados no Anexo B do Protocolo. Essas metas foram um passo pioneiro na formalização de compromissos nacionais para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, usando métricas comparáveis e regras comuns definidas pelos países do Anexo B para os períodos de compromisso. O Protocolo de Quioto introduziu três mecanismos principais — Comércio de Emissões (ET) e Implementação Conjunta (JI) entre os países do Anexo B, Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (CDM) entre os países não-Anexo I e Anexo B — para reduzir os custos internacionais de implementação e facilitar a obtenção de reduções/limitações de emissões de metas nacionais por meio da cooperação internacional. O comércio de emissões sob o Protocolo de Quioto estabeleceu uma abordagem baseada no mercado para atingir reduções de emissões, permitindo que os países do Anexo B

12. QELROs – Quantified Emissions Limitations and Reductions Objectives. (Objetivos Quantificados de Limitações e Reduções de Emissões em tradução dos autores).

com unidades comparáveis de reduções de emissões excedentes as vendas para países que enfrentam dificuldades para atingir suas metas. Este mecanismo de cooperação internacional contribuiu para atingir resultados climáticos globais com boa relação custo-benefício. O JI permitiu que países desenvolvidos (Anexo B) investissem em projetos de redução de emissões em outros países do Anexo B (ou seja, Economias em Transição do Planejamento Centralizado para Economias de Mercado). O MDL ofereceu uma oportunidade inovadora para países em desenvolvimento que não têm QELROs para participar do movimento internacional para atingir reduções de emissões, ao mesmo tempo em que contribuem para seu desenvolvimento sustentável. Portanto, investimentos em países em desenvolvimento por recursos provenientes de países do Anexo B poderiam gerar unidades de redução de emissões comparáveis que poderiam ser compradas e usadas por países desenvolvidos (Anexo B) para contribuir ainda mais para a obtenção de seus QELROs. Além disso, o MDL como um mecanismo voluntário gerou a primeira iniciativa internacional para empreender investimentos unilaterais por agentes econômicos de países em desenvolvimento para reduzir suas emissões com seus próprios recursos de investimento, ao mesmo tempo em que criava capacidade para absorver e desenvolver novas tecnologias de baixo carbono. O MDL contribuiu em uma cooperação de redução de emissões Sul-Norte para facilitar a obtenção das metas totais de mitigação do Anexo B. O segundo Período de Compromisso do KP estabeleceu QELROs pelos países do Anexo B até 2020 e em 2024 está acontecendo o Período de Ajuste (conformidade e avaliação do alcance das metas definidas para os países do Anexo B).

Para melhorar a cooperação internacional de mitigação da mudança do clima, uma maior integração dos países do G20 na estrutura de governança poderia envolver a listagem dos países do G20 como um novo “Anexo C” para os países Não Anexo I e a manutenção dos países do Anexo I do G20 como um novo “Anexo B” sob o Protocolo de Quioto para um terceiro e subsequentes períodos de compromissos. Essa diferenciação dentro do G20 permitiria compromissos personalizados com base nas circunstâncias nacionais, aumentando assim a eficácia, a ética e a equidade da ação climática global. Portanto, as regras internacionais atuais do Protocolo de Quioto poderiam ser mantidas, dando previsibilidade aos atores econômicos, instituições financeiras e investidores privados que já haviam dedicado tempo e recursos na geração de unidades de redução de emissões, ao mesmo tempo em que melhoravam a demanda total vinda dos novos QELROs dos países do Anexo B do G20, bem como dos novos QELROs dos países do Anexo C do G20. Essa abordagem pode criar os incentivos certos de uma transição suave para os novos membros elegíveis do Comércio de Emissões e Implementação Conjunta nos países do Anexo B e aumentar ainda mais os esforços de mitigação do MDL em países não Anexo C. Esses QELROS do G20 seriam a base para o Plano de Metas Voluntárias descrito na seção 3 abaixo.

Opção b) Acordo do G20 para definir e monitorar a realização de Novas Metas de Mitigação Comparáveis, Exclusivas do G20, além de suas NDCs sob o Acordo de Paris

As Contribuições Nacionalmente Determinadas – NDCs são o principal veículo por meio do qual os países delineiam seus compromissos climáticos orientados por país sob o Acordo de Paris adotado em 2015. Essas contribuições pretendem ser progressivamente mais ambiciosas ao longo do tempo, refletindo os maiores esforços possíveis de cada país. No entanto, não há definição de NDCs sob o texto ratificado por mais de 190 países do Acordo de Paris. Essa falta de uma comparabilidade clara da regulamentação internacional das NDCs criou incentivos perversos para os líderes dos países prometerem agir em vez de criar incentivos positivos para os agentes econômicos investirem em projetos e políticas reais, levando à falta de confiança de agentes privados e investidores em nível internacional que alcançariam resultados de mitigação comparáveis. Portanto, devido à natureza jurídica das NDCs serem totalmente determinadas nacionalmente, a cooperação global tende a ser mais difícil de motivar os agentes econômicos a investirem. A falta de comparabilidade gera questões sobre a eficácia dos resultados de mitigação de diferentes tipos de gama de ações de combate às mudanças do clima listadas nas NDCs atuais. Além disso, os obstáculos criados pela falta de clareza sobre como cada uma das conquistas das NDCs pode realmente ser comparada questionam a eficiência no uso dos recursos econômicos e humanos mundiais.

O Artigo 6 do Acordo de Paris fornece a base inicial para abordagens de cooperação voluntária entre países na implementação de suas NDCs, inclusive por meio da transferência de resultados de mitigação (6.2 e 6.4) e para abordagens não mercantis (6.8). No entanto, a ausência de um mecanismo de conformidade vinculativo no Acordo de Paris e a falta de regulamentação de comparabilidade das NDCs e os obstáculos atuais da regulamentação do artigo 6 (Miguez; Mendes, 2023) representam uma desvantagem significativa, potencialmente prejudicando a execução e a responsabilização dessas NDCs.

Portanto, o ajuste de tais desvantagens poderiam ser implementado por meio da criação de Novas Metas de Mitigação Comparáveis Somente do G20 voluntárias e sem a necessidade de alterar o Acordo de Paris, que serviriam como suas NDCs sob o Acordo de Paris, o que poderia impulsionar uma ação ambiciosa dentro desse grupo crítico. Deve-se lembrar que a elaboração de NDC dos demais países representa um alto custo e esforço para um resultado modesto. Portanto, a estruturação do Acordo de Paris poderia ser melhorada ainda mais por meio da implementação do Mecanismo Inovador de Desenvolvimento Limpo do G20. As novas metas de mitigação das NDCs do G20 seriam a base para o Plano de Metas Voluntárias do Mecanismo CDIM.

Opção c) Países do G20 como Anexo III da Convenção

Uma abordagem de reestruturação potencial é o estabelecimento dos países do G20 como membros de uma nova lista de países do “Anexo III” sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Este anexo reconheceria os perfis econômicos e de emissões únicos dos membros do G20, criando uma plataforma para essas nações assumirem ações de mitigação aprimoradas em linha com suas circunstâncias nacionais, capacidades e responsabilidades históricas para a contribuição do aquecimento global. A vantagem desta opção está associada à natureza universal da UNFCCC. Além disso, desde sua entrada em vigor, nunca houve a retirada de uma Parte que a havia ratificado inicialmente. Apesar deste fato, com a UNFCCC, assim como com o Acordo de Paris, há também a ausência de um mecanismo de conformidade vinculativo¹³, a implementação do cumprimento do Plano de Metas Voluntárias do G20 também poderia ser melhorada ainda mais por meio da implementação do Mecanismo Inovador de Desenvolvimento Limpo do G20. Sob esta opção, os países do G20 terão compromissos inscritos sob o novo Anexo III da UNFCCC, levando em consideração as diferentes circunstâncias nacionais das Partes do Anexo I e Não-Anexo I sob a Convenção. As novas metas de mitigação do G20 inscritas em um possível novo Anexo III da Convenção seriam a base para o Plano de Metas Voluntárias do Mecanismo CDIM

13. Apesar da existência do Artigo 13 da Convenção, este artigo nunca foi regulamentado.

3. ESTRUTURA DO G20 CDIM: uma proposta inovadora

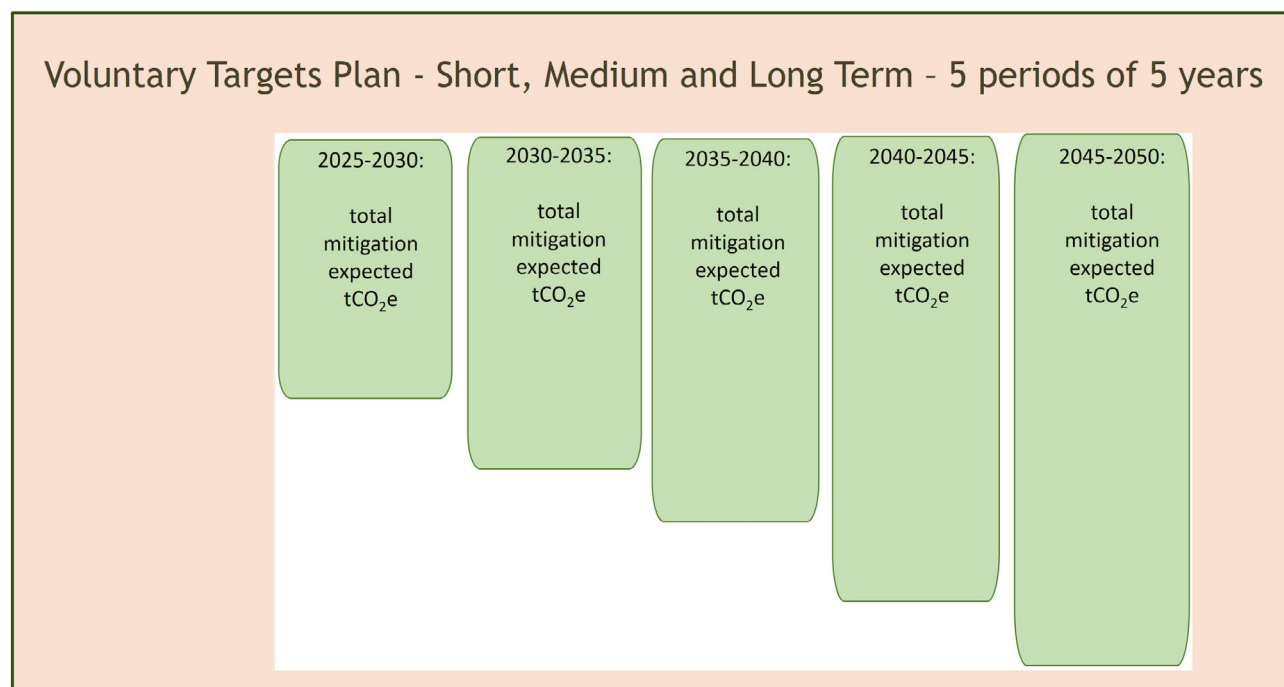
Ao longo dessa seção apresentamos de forma detalhada a proposta do G20 CDIM, que é baseada em três pilares fundamentais: a) Plano de Metas Voluntárias. O plano visa estabelecer metas de mitigação adicionais e progressivas para os países do G20, revisadas a cada cinco anos. Estas metas são projetadas para alinhar os esforços nacionais com o objetivo global de limitar o aquecimento abaixo de 2°C; b) Fundo de Investimento. O fundo será estruturado para obter uma classificação de crédito Triplo A, atraindo investimentos de uma ampla gama de fontes. O fundo utilizará garantias de países do G20 e instituições multilaterais para garantir estabilidade e credibilidade; e c) Plataforma para Mitigação Intensiva. Esta plataforma servirá como o centro operacional para avaliar e financiar projetos de mitigação. Será responsável pela seleção de projetos com base em critérios de custo-eficácia e retorno financeiro, garantindo que os recursos sejam alocados de forma eficiente.

3.1 Plano de Metas Voluntárias

À medida que nos aproximamos do meio da década crítica de 2020-2030, a comunidade global enfrenta um desafio sem precedentes no controle do aquecimento global. O Mecanismo Inovador de Desenvolvimento Limpo do G20 (G20 CDIM) reconhece que este período é crucial para definir a trajetória em direção a um futuro sustentável. O Plano de Metas Voluntárias estabelece a base para uma ação climática

progressiva, verificável, comparável e equitativa entre os países do G20 e potenciais novos participantes.

Figura 3: Plano de Metas Voluntárias – Cinco Períodos de Cinco Anos.



Fonte: Elaborado pelos autores.

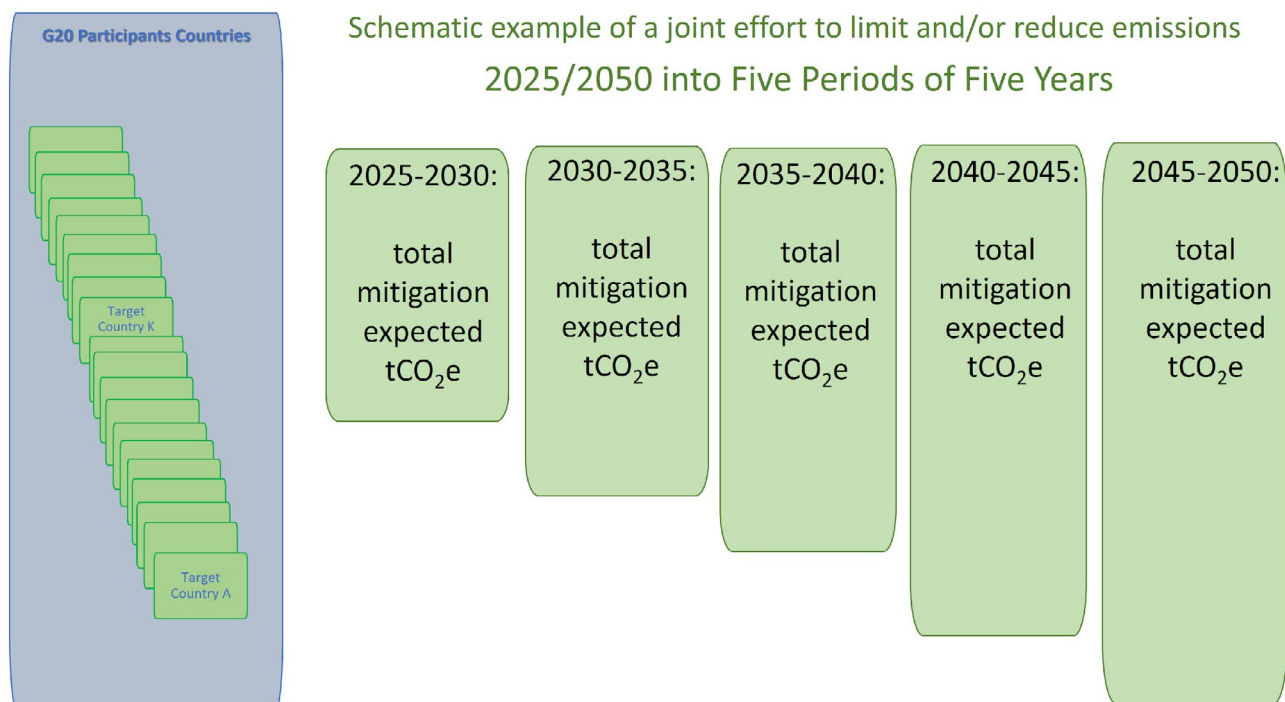
O primeiro pilar é estabelecer as Metas do G20 (Países Participantes do CDIM). Os países do G20, como os principais participantes do CDIM, têm uma responsabilidade significativa no esforço global para mitigar as mudanças climáticas. Juntos, eles são responsáveis por mais de 80% das emissões globais de gases de efeito estufa (GEE), aproximando-se rapidamente de 88% das emissões cumulativas históricas. Portanto, o estabelecimento de metas claras, ambiciosas e realistas é fundamental. Para abordar efetivamente as mudanças climáticas, os países do G20 definirão conjuntamente metas nacionais voluntárias que abrangem metas adicionais de mitigação. Essas metas serão alinhadas com o objetivo abrangente de limitar o aquecimento global bem abaixo de 2 °C, com esforços para atingir o limite de 1,5 °C.

Para garantir que as metas permaneçam relevantes e adaptáveis a circunstâncias em mudança, o CDIM do G20 exigirá que os países participantes revisitem as metas definidas para os cinco períodos iniciais e potencialmente revisem suas metas a cada cinco anos. Essa revisão periódica permitirá ajustes com base em avanços tecnológicos, desenvolvimentos econômicos e as últimas descobertas científicas. Cada período de cinco anos (2025, 2030, 2035, 2040, 2045 e 2050) servirá como um ponto de verificação para avaliar o progresso, refinar estratégias e definir conjuntamente novas metas nacionais voluntárias, progressivamente e até mesmo emissões negativas, se necessário.

O Plano de Metas Voluntárias enfatiza a necessidade de mitigação progressiva, onde os esforços de redução de emissões se intensificarão ao longo do tempo. Os países participantes serão encorajados a adotar metas

para toda a economia, com foco nos setores com emissão de gases de efeito estufa, como energia, transporte, manufatura, agricultura, pecuária e uso da terra, mudança no uso da terra e silvicultura para o principal gás de efeito estufa (por exemplo, como no Protocolo de Quioto), mas levando em consideração a importância primordial do CO₂ na causa do aquecimento global.

Figura 4: Plano ilustrativo de cinco metas voluntárias progressivas para 2025-2050.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Para garantir transparência e responsabilização, todos os países participantes do G20 serão obrigados a enviar inventários nacionais abrangentes de GEE anualmente. Esses inventários detalharão as emissões em todos os setores e principais gases de efeito estufa, fornecendo uma imagem clara do progresso de cada país em direção às suas metas de mitigação. Os inventários enviados serão disponibilizados publicamente, promovendo a transparência e permitindo a verificação independente do progresso. Para manter a integridade do Plano de Metas Voluntárias, os inventários de GEE enviados passarão por verificação por duas entidades independentes de diferentes regiões do mundo. Essas entidades serão selecionadas com base em sua expertise e imparcialidade, garantindo que o processo de verificação seja robusto e confiável. A Plataforma para Mitigação Intensiva, estabelecida sob o G20 CDIM, arcará com os custos associados ao processo de verificação, garantindo que restrições financeiras não impeçam a precisão e a confiabilidade das avaliações.

As metas definidas no Plano de Metas Voluntárias estarão intimamente ligadas às emissões totais dos países do G20, levando em consideração uma parcela dinâmica e justa de responsabilidade histórica da meta de acordo com as emissões acumuladas. Dado que as nações do G20 são

responsáveis pela maioria das emissões globais, suas ações coletivas terão um impacto profundo na trajetória da mudança global do clima. O plano avaliará como as metas agregadas contribuem para as reduções globais de emissões, garantindo que os esforços do G20 sejam suficientes para atingir as metas de mudança do clima internacionais.

Embora os países do G20 sejam centrais para o CDIM, o mecanismo também buscará incluir participantes adicionais do resto do mundo (participantes não pertencentes ao G20). A inclusão de novos participantes será regida por critérios específicos para manter a eficácia e a integridade do Plano de Metas Voluntárias. Para garantir que o CDIM do G20 continue sendo um impulsionador significativo das reduções globais de emissões, a inclusão de novos participantes será baseada em um critério que mantém a parcela coletiva do G20+ com novos participantes do resto do mundo em 88% das emissões globais.

A participação total do G20+ com a inclusão de novos participantes será revisada a cada cinco anos, em linha com a periodicidade do Plano de Metas Voluntárias. Isso garantirá que a inclusão de novos participantes não dilua o impacto do mecanismo nas emissões globais. Novos participantes em potencial serão avaliados com base em seus níveis de emissão, capacidades econômicas e disposição para se comprometer com o Plano de Metas Voluntárias. Países com emissões significativas serão priorizados para manter o equilíbrio das participações globais de emissões. O CDIM do G20+ também considerará o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e respectivas capacidades (CBDR-RC) ao incluir novos participantes, garantindo que o ônus das reduções de emissões seja compartilhado de forma justa entre todas as partes.

O Plano de Metas Voluntárias é um componente crítico do Mecanismo Inovador de Desenvolvimento Limpo do G20, preparando o cenário para uma ação climática eficaz e equitativa durante a década crítica de 2020-2030. Ao estabelecer metas claras, garantir revisão e verificação regulares e incluir novos participantes sob critérios dinâmicos e rigorosos, o CDIM do G20 visa impulsionar progresso substancial nos esforços globais de mitigação. A participação ativa dos países do G20, combinada com a inclusão periódica de participantes adicionais do resto do mundo desencadeada pelo limite estabelecido acima, será essencial para atingir as metas climáticas globais e garantir um futuro sustentável para todos.

3.2 O Fundo de Investimento do G20 CDIM

O estabelecimento de uma estrutura financeira robusta e resiliente é essencial para que o G20 CDIM possa responder, em volume financeiro, o desafio da mitigação. O Fundo de Investimento G20 CDIM foi projetado para garantir e alocar recursos financeiros de forma eficiente e eficaz. Esta seção detalha os mecanismos para estabelecer um Fundo Triplo A¹⁴, alavancar mercados financeiros e instituir práticas de governança sólidas, todas essenciais para manter a credibilidade e o impacto do Fundo.

O Fundo de Investimento CDIM será estabelecido com o objetivo de atingir e manter uma classificação de crédito Triplo A, garantindo que seja percebido como um investimento de baixo risco e altamente

14. Triplo A ou AAA é a classificação de risco, e representa a classificação de menor risco que uma instituição ou projeto pode receber, indicando que é extremamente confiável financeiramente, o que se reflete positivamente no seu custo de captação junto ao mercado. Essa classificação é concedida por agências de rating independentes, como a S&P Global, Fitch e Moody's, e avalia a capacidade de uma empresa, governo, projeto ou outra coletividade de pagar suas dívidas e/ou arcar com seus compromissos financeiros representando quanto melhor a classificação ou nota da agência, portanto, também o menor custo de captação seja no sistema financeiro ou no mercado de capitais

confiável pelos mercados financeiros globais, e com isso garantir recursos com o menor custo no mercado e numa magnitude de volume de recursos compatíveis à necessidade de projetos a serem implantados. Esta classificação também será fundamental para atrair e garantir capital de uma ampla gama de investidores institucionais, incluindo fundos soberanos, bancos centrais e participantes do setor privado.

A capitalização inicial do Fundo Triplo A será construída com o apoio de uma combinação de: (i) ativos líquidos; (ii) Cartas de Garantias de países do G20; e (iii) outros ativos. As Cartas de Garantias dos Países AAA do G20 serão emitidas pelos países do G20 e comporão a primeira classe de cotas, assegurando a credibilidade e estabilidade iniciais do Fundo. Para os países do G20 que não possuem a classificação AAA, as garantias serão complementadas por garantias contratadas junto a instituições multilaterais com classificação Triplo A, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Essa abordagem assegurará ampla participação, mantendo a classificação geral de crédito do Fundo.

3.2.1 Fundos Complementares (Países Não-G20 e outros atores) e Definição de Regras de Participação

Para expandir a base financeira e garantir a inclusão global, o Fundo de Investimento G20 CDIM também incorporará contribuições de países fora do G20 e de outros atores. Essas contribuições, embora não afetem diretamente a classificação Triple A, fornecerão recursos financeiros adicionais e incentivarão uma cooperação internacional mais ampla. Esses Fundos Complementares ou Contribuições de países não pertencentes ao G20 e outros atores serão aceitos com base a regras de participação claramente definidas nas diferentes categorias de cotas do fundo, garantindo que esses fundos sejam administrados com o mesmo rigor e transparência daqueles das nações do G20. Os critérios para participação incluirão contribuições financeiras mínimas, adesão aos princípios de gestão financeira do G20 CDIM e um comprometimento com os objetivos do Fundo de mitigação global e desenvolvimento sustentável.

Manter a classificação Triplo A do Fundo exigirá monitoramento contínuos tanto da situação financeira do fundo tanto quanto da classificação do portfólio de investimentos, gerenciamento de liquidez e de seu capital. Avaliações regulares serão conduzidas para garantir a conformidade contínua com os padrões Triplo A.

O portfólio de investimentos do Fundo será estruturado para priorizar projetos de baixo risco e alto impacto que contribuam para a mitigação selecionados pela Plataforma para Mitigação Intensiva. Os investimentos serão diversificados em diferentes fontes de emissões, visando o máximo possível de gases de efeito estufa e em todas as regiões para mitigar o risco e garantir retornos estáveis.

Por último, mas não menos importante, o Fundo implementará práticas rigorosas de gestão de liquidez, garantindo que tenha ativos líquidos suficientes para cumprir com as obrigações de curto prazo, ao mesmo tempo em que otimiza os retornos de longo prazo. Isso envolverá

uma mistura de reservas de caixa, títulos governamentais de curto prazo e outros instrumentos altamente líquidos.

Para maximizar o impacto do Fundo de Investimento CDIM do G20, será crucial acessar os mercados financeiros e de capital internacionais para levantar recursos adicionais e incentivar os esforços de mitigação baseados no mercado. O Fundo buscará ativamente levantar recursos adicionais dos mercados financeiros e de capital globais, alavancando sua classificação Triplo A para atrair capital em termos e volumes favoráveis. O Fundo pode emitir títulos verdes, títulos de mitigação de mudanças climáticas ou títulos vinculados à sustentabilidade, atraindo investidores interessados em metas ambientais, sociais e de governança (ASG, ESG na sigla em inglês) especificamente relacionadas ao combate à mudança do clima. Esses títulos serão estruturados para fornecer retornos competitivos, ao mesmo tempo em que apoiam os projetos de mitigação do Fundo. Parcerias com entidades do setor privado serão incentivadas, oferecendo oportunidades de coinvestimento em projetos de alto impacto.

O Fundo de Investimento G20 CDIM explorará mecanismos inovadores de captação de recursos, incluindo a emissão de *tokens*¹⁵ de mudança do clima (Climate Change Tokens – CCT). Esses tokens representarão uma nova forma de investimento diretamente vinculada aos objetivos de mitigação do Fundo. Os CCTs serão tokens digitais emitidos em uma plataforma de *blockchain* segura e transparente. Eles serão vinculados a resultados de mitigação específicos, como uma redução nas emissões de GEE, e estarão disponíveis para compra por investidores institucionais e de varejo.

Os investidores em CCTs poderão negociar esses tokens em bolsas digitais, fornecendo liquidez e um potencial retorno sobre o investimento com base no sucesso dos projetos de mitigação subjacentes.

3.2.2 Compra de Unidades de mitigação pelo Mercado em Termos de CCT/tCO₂e

Para integrar ainda mais os mercados financeiros com os esforços de mitigação, o Fundo introduzirá Unidades de Descarbonização, que podem ser compradas em termos de CCT por tonelada métrica de CO₂ equivalente (tCO₂e) reduzida. Essas unidades quantificarão a redução nas emissões de CO₂ alcançadas por projetos específicos financiados pelo Fundo de Investimento G20 CDIM. Cada unidade corresponderá a uma redução verificada de tCO₂e. A venda de Unidades de mitigação criará um mercado dinâmico, estabelecendo um incentivo orientado pelo mercado para empresas e governos investirem em projetos de redução de GEE, alinhando retornos financeiros com impacto ambiental.

A governança eficaz será essencial para o sucesso do Fundo de Investimento CDIM. A estrutura de governança será projetada para garantir que o Fundo opere de forma transparente, eficiente e alinhada com as melhores práticas nos mercados financeiros.

A governança do Fundo refletirá os diversos interesses dos países do G20, com cada país membro tendo representação no conselho de administração do Fundo. Isso garantirá que a estratégia e os investimentos do Fundo se alinhem com as metas coletivas do G20, ao mesmo tempo em que

15. Tokens são ativos digitais que representam bens, serviços, direitos ou valores em uma rede blockchain. Eles podem ser usados para diversas finalidades, como meio de pagamento, sistema de recompensa, ou para garantir a participação em um ecossistema.

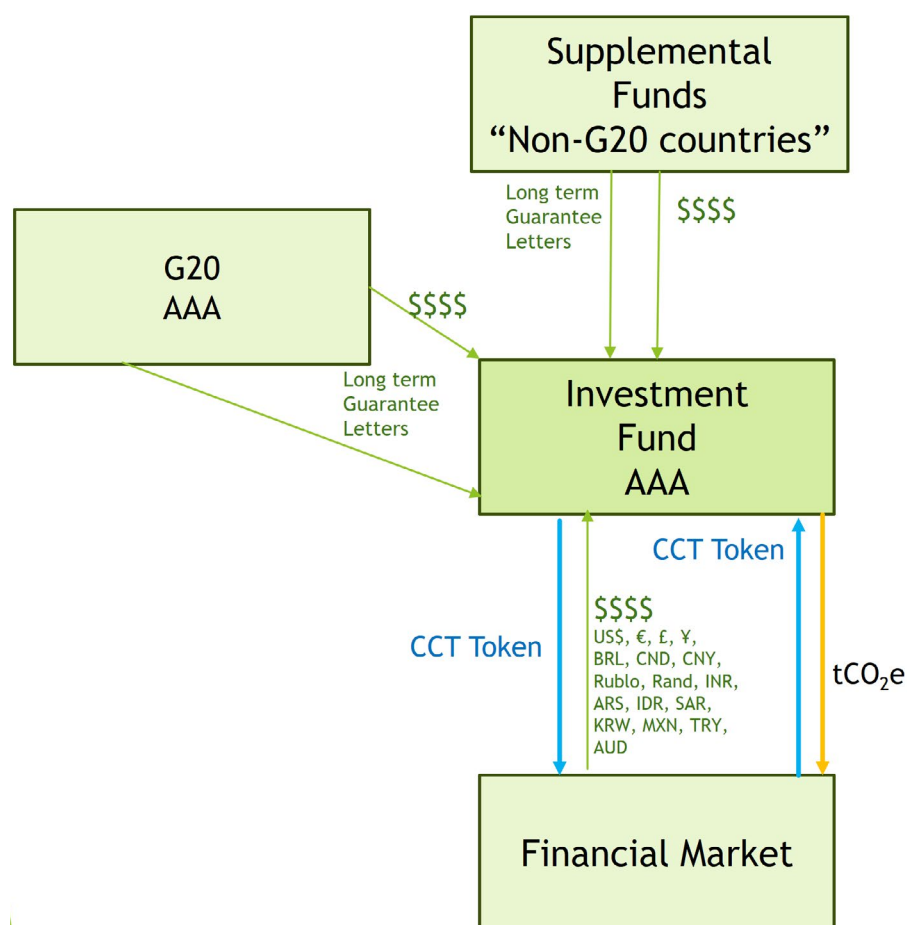
considera as circunstâncias únicas de cada membro. Para manter a integridade e a credibilidade do Fundo, será estabelecida uma supervisão independente. Isso incluirá auditorias regulares, verificações de conformidade e o envolvimento de especialistas independentes em processos de tomada de decisão. A estrutura de governança também incluirá mecanismos para engajamento com uma gama mais ampla de partes interessadas, incluindo países não pertencentes ao G20, parceiros do setor privado e organizações da sociedade civil. Isso garantirá que as atividades do Fundo sejam informadas por uma ampla gama de perspectivas e contribuam para as metas climáticas globais.

A estrutura de governança incluirá uma estratégia robusta de gerenciamento de risco, com foco na identificação e mitigação de riscos financeiros, operacionais e de reputação. Isso será crucial para manter a classificação Triplo A do Fundo.

O Fundo aderirá aos mais altos padrões de transparência e responsabilidade, incluindo relatórios públicos regulares sobre seu desempenho financeiro, decisões de investimento e progresso em direção às metas de mitigação.

A governança do Fundo de Investimento G20 CDIM será orientada pelas melhores práticas em mercados financeiros, incluindo princípios de boa governança corporativa, investimento ético e administração responsável de recursos.

Figura 5: Diagrama Ilustrativo do Fundo de Investimento G20 CDIM



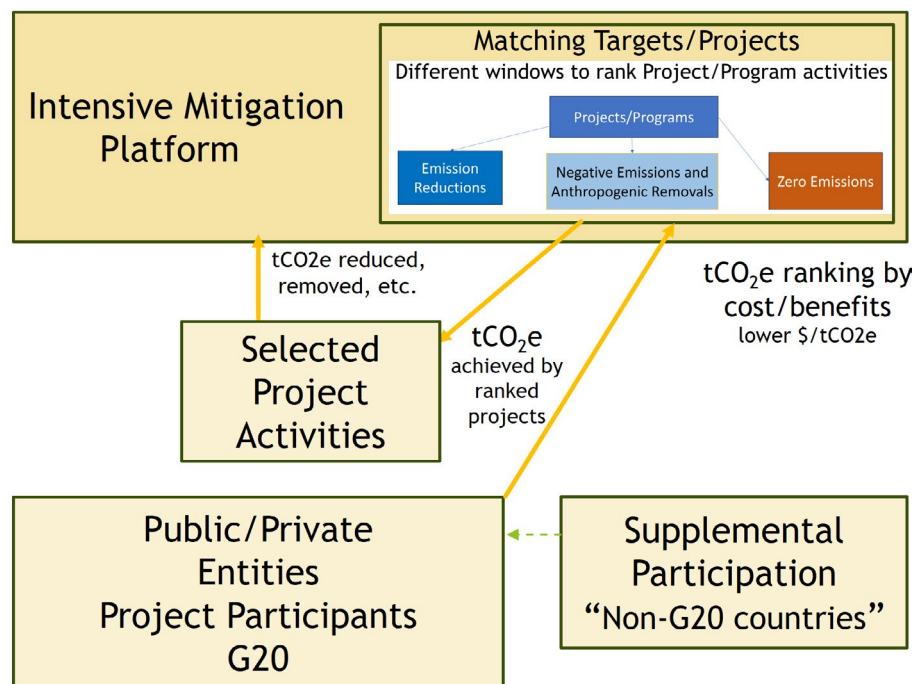
Fonte: Elaborado pelos autores.

3.3 Plataforma de mitigação intensiva do G20 CDIM

Esta subseção detalha a estrutura de governança, funcionamento e critérios para seleção de projetos, garantindo que a Plataforma opere com transparência, eficiência e adesão aos mais altos padrões de integridade financeira e ambiental.

A Plataforma G20 CDIM para Mitigação Intensiva serve como o centro operacional para combinar, avaliar e financiar projetos que contribuem para as metas globais de mitigação estabelecidas sob o Mecanismo Inovador de Desenvolvimento Limpo do G20 (G20 CDIM). É o “cérebro operacional” que permitiria acelerar o pipeline de projetos eficazes e impactantes para seguir em frente, uma vez que o gargalo financeiro foi resolvido pelo segundo pilar e seu fundo de investimento.

Figura 6: Diagrama ilustrativo da Plataforma de Mitigação Intensiva do G20



Fonte: Elaborado pelos autores.

A Plataforma de Mitigação Intensiva G20 CDIM operará em um cronograma estruturado, com cada período operacional durando cinco anos. Essa periodicidade se alinha com os objetivos mais amplos do G20 CDIM e permite uma reavaliação regular do progresso, adaptação a circunstâncias em mudança e a definição de novas metas conforme necessário.

As atividades da Plataforma serão divididas em cinco períodos distintos, abrangendo os anos de 2025 a 2050. Cada período terá metas de mitigação específicas, alinhadas com as metas voluntárias dos países participantes do G20 e o objetivo geral de atingir reduções significativas nas emissões globais de gases de efeito estufa até 2050.

A governança da Plataforma de Mitigação Intensiva CDIM do G20 será estruturada para garantir ampla representação e expertise, com foco em transparência, responsabilidade e eficiência.

O órgão de governança consistirá em 10 membros votantes e 10 membros suplentes, cada um nomeado por um país do G20, sendo metade dos membros votantes do Anexo I e metade do Não Anexo I e, consequentemente, membros suplentes. Esses membros serão responsáveis por decisões importantes, incluindo seleção de projetos, alocação de recursos e direção estratégica.

Para incorporar expertise adicional e garantir alinhamento com objetivos financeiros e de desenvolvimento globais, observadores sem direito a voto de bancos regionais de desenvolvimento¹⁶ serão convidados a participar da governança da Plataforma.

A Plataforma G20 CDIM operará como um centro para identificar, avaliar e financiar projetos de mitigação dentro dos países do G20 e, quando aplicável, em consórcios com países não pertencentes ao G20.

A Plataforma trabalhará em colaboração com os países do G20 para garantir que os projetos nacionais estejam alinhados com os objetivos agregados definidos no Plano de Metas Voluntárias. Este processo de correspondência será essencial para garantir que projetos individuais contribuam efetivamente para os objetivos gerais de mitigação. A maturidade do Projeto será essencial, e sua data correspondente ao pipeline será a data de fechamento financeiro esperada, evitando incluir no pipeline do ano projetos que não estejam maduros o suficiente para serem considerados “bancáveis”, o que significa que, por exemplo, um projeto que deve ter um fechamento financeiro em 2028, será considerado pipeline apenas daquele ano. Com isso, espera-se que a atenção seja dada aos esforços nos projetos mais próximos de serem implementados. Regras para evitar comportamento oportunista devem ser estabelecidas, por exemplo, o projeto que não teve desempenho no ano do pipeline deve ser considerado para investimento no ano ou dois anos seguintes.

A classificação de projetos viáveis e maduros será uma função crítica da Plataforma, garantindo que os recursos sejam alocados para as iniciativas de mitigação mais eficazes e eficientes. A seleção do melhor projeto será de acordo com critérios. Primeiro, os projetos serão classificados principalmente com base em sua relação custo-eficácia na redução de emissões de gases de efeito estufa. Essa métrica será calculada em termos de dólares por tonelada de CO₂ equivalente (\$/tCO₂e) reduzido (ou removido). Segundo, dentro dos projetos mais bem classificados, a seleção posterior priorizará aqueles que oferecem a melhor taxa interna de retorno (TIR). Essa abordagem garante que os projetos não apenas contribuam para a mitigação, mas também forneçam um retorno financeiro sustentável. Além disso, os projetos podem ser priorizados com base em sua capacidade de garantir uma mistura de capital e financiamento, melhorando assim sua posição na fila de projetos. Essa flexibilidade permitirá uma alocação de capital e implementação de projetos mais eficazes.

A Plataforma utilizará mecanismos baseados no mercado para alocar recursos de forma eficiente, garantindo que os projetos mais promissores recebam o financiamento necessário. A correspondência dos recursos disponíveis com os melhores projetos será feita pela compra de tCO₂e pelo Fundo de Investimento G20 CDIM. O Fundo comprará reduções de

16. Estes incluem: (i) Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB); (ii) Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB); (iii) Banco Europeu de Investimento (EIB); (iv) Grupo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDBG); (v) Grupo do Banco Latino-Americano de Desenvolvimento (CAF); (vi) Grupo do Banco Mundial (WBG); (vii) Banco Asiático de Infraestrutura e Investimento (AIIB); e (viii) Novo Banco de Desenvolvimento (NDB).

emissões em termos de tCO_2 e dos projetos selecionados, fornecendo um incentivo financeiro direto para atingir as metas de mitigação.

O Fundo de Investimento G20 CDIM também pode criar incentivos por meio de condicionalidades em lances de tokens: A Plataforma pode introduzir incentivos no processo de lances para Tokens de Mudança Climática (CCTs), como ajustes em períodos de pagamento, períodos de carência e taxas de juros, para encorajar instituições financeiras a aplicar esses mecanismos a novas propostas de financiamento. Alternativamente, o Fundo pode aplicar o Leilão Holandês (Leilão a Preço Descendente). Um mecanismo de leilão holandês será usado, onde o leiloeiro começa com um preço alto e o reduz gradualmente até que um lance seja feito. Essa abordagem ajudará a descobrir o verdadeiro valor de mercado dos projetos de mitigação e garantir preços competitivos.

A seleção de projetos seguirá um processo rigoroso para garantir que apenas as iniciativas mais eficazes e viáveis sejam financiadas ou adquiridas pela Plataforma. Os projetos devem demonstrar uma linha de base clara contra a qual as reduções de emissões serão medidas. Essa linha de base será crítica para validar a eficácia do projeto. Projetos visando emissões zero terão sua linha de base definida em reduções marginais de emissões, enfatizando a necessidade de inovação e avanço tecnológico. Os projetos serão validados para estar em conformidade com as regras e metodologias definidas pela plataforma e a validação será feita por uma entidade operacional independente credenciada pela plataforma. A validação verificará a conformidade com as regras de seleção, TIR, linhas de base, metodologia para estimar a redução de emissões pelo projeto e metodologia de monitoramento. Uma estrutura de monitoramento robusta será estabelecida para rastrear o progresso e o impacto dos projetos financiados, garantindo a conformidade com os objetivos e padrões da Plataforma. Cada projeto exigirá um plano de monitoramento aprovado, detalhando os métodos e a frequência de coleta de dados, relatórios e verificação. Este plano será essencial para garantir que os projetos permaneçam no caminho certo e atinjam os resultados pretendidos. O relatório de verificação será certificado pela plataforma que disponibilizará o tCO_2 e para aquisição do Fundo.

A credibilidade da Plataforma CDIM depende da validação e verificação precisas das reduções de emissões alcançadas pelos projetos financiados. Entidades independentes de terceiros, conhecidas como Entidades Operacionais Designadas (DOEs na sigla em inglês), serão responsáveis por validar e verificar as reduções de emissões reivindicadas pelos projetos. Essas entidades serão selecionadas e pagas pela Plataforma, garantindo imparcialidade e transparência.

Entidades do setor público e privado dentro dos países do G20 serão elegíveis para enviar projetos para financiamento por meio da Plataforma de Mitigação Intensiva G20 CDIM. Governos e instituições públicas serão encorajados a propor projetos de grande escala e alto impacto que se alinhem com as metas nacionais de mitigação. Empresas privadas e consórcios serão incentivados a desenvolver soluções inovadoras e orientadas para o mercado que contribuam para as metas gerais de mitigação. Para promover a participação global, a Plataforma permitirá a coparticipação de países não pertencentes ao G20 em projetos liderados por entidades

públicas ou privadas do G20. Países não pertencentes ao G20 podem participar de projetos como coinvestidores ou parceiros, desde que atendam aos critérios e padrões da Plataforma. Os consórcios podem ter instituições ou entidades não pertencentes ao G20, mas serão necessariamente liderados por uma entidade pública ou privada do G20.

A seleção de projetos será orientada por critérios específicos projetados para maximizar a eficácia e a viabilidade financeira dos esforços de mitigação. Os projetos serão classificados com base em sua relação custo-eficácia na redução de emissões, medida em dólares por tonelada de CO₂ equivalente. (Melhores indicadores \$/tCO₂e). Além disso, os projetos que oferecem a maior taxa interna de retorno (TIR) serão priorizados, garantindo que os investimentos sejam financeiramente sustentáveis e atraentes para os investidores (Melhor TIR).

O acordo de cofinanciamento pode ser assinado com bancos de desenvolvimento regionais e nacionais para combinar fundos com seus projetos existentes atuais com impacto claro na mitigação, alavancando suas envoltórias de projeto para projetos de mitigação relevantes. Esses fundos serão entregues por meio de suas estruturas de financiamento regulares para evitar burocracia adicional para clientes e países. Como contrapartida, os bancos se comprometeriam a alinhar parte de seus indicadores de projeto com a plataforma e a ampliar suas ambições institucionais, seja aumentando a participação de projetos de mitigação em seus portfólios, seja elevando suas metas de redução de tCO₂.

Um acordo complementar com esses bancos poderia ser feito para dar suporte às instalações de preparação de projetos, dando suporte com estruturas de capital baseadas em taxa de sucesso ou crédito para fornecer mais recursos financeiros para esses projetos na fase de preparação. Adicionalmente, a plataforma operaria com três janelas distintas, permitindo a concorrência entre projetos categorizados por tipologia ou área de atuação, o que facilitaria a comparação e seleção das melhores iniciativas.

Um primeiro tipo de projeto é uma atividade comum de redução de emissões que visa reduzir os fluxos anuais de emissões na combustão de combustível fóssil no setor de energia e no setor industrial, e as emissões na indústria de cimento. Além disso, a redução de emissões em outros gases de efeito estufa, por exemplo, metano, como reduções de emissões em aterros sanitários, ou óxido nitroso, como reduções de emissões na indústria química, também podem ser aceitas nesta janela.

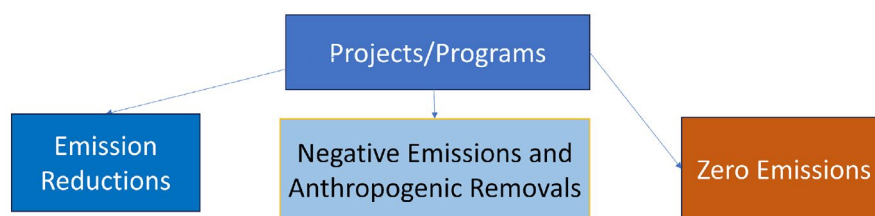
O segundo tipo de projetos são as atividades que visam reduzir os estoques de carbono na atmosfera, como remoções de florestamento e reflorestamento. De acordo com os dados publicados pela FAO e organizados pelo Banco Mundial (WORLDBANK, 2024), entre 1990 e 2021, os países do G20 perderam coletivamente 156.000 km² de área florestal. No entanto, o mundo perdeu 10 vezes mais florestas no mesmo período (1,5 milhão de km²). Assim, mesmo perdendo essa quantidade, as economias do G20 aumentaram sua participação nas florestas globais em 3%, passando de 67% em 1990 para 70% em 2021, aumentando sua importância relativa também nessa área. Além disso, projetos que visam atingir emissões negativas podem ser hospedados nesta janela, como RCCS (*Renewable Carbon Capture and Storage*).

Finalmente, uma terceira janela receberá todos os tipos de projetos de emissão zero, tais como energia hidrelétrica, eólica, solar, biocombustíveis, energia nuclear ou projetos CCS. Esses projetos durante sua operação têm emissão total não relevante, próxima a zero.

A ideia de separar os projetos de entrada na plataforma em 3 janelas tem o propósito de aplicar os critérios de seleção de melhores benefícios de custo e TIR com essas 3 categorias que necessariamente terão diferentes metodologias de avaliação econômica e de linha de base. Em vez de reduções de emissões, remoções ou tecnologias competindo entre si, cada classe de diferentes tecnologias terá sua própria via para buscar financiamento e implementação.

Figura 7: Diagrama das diferentes janelas de financiamento da plataforma de mitigação intensiva do G20

Different windows to rank Project/Program activities



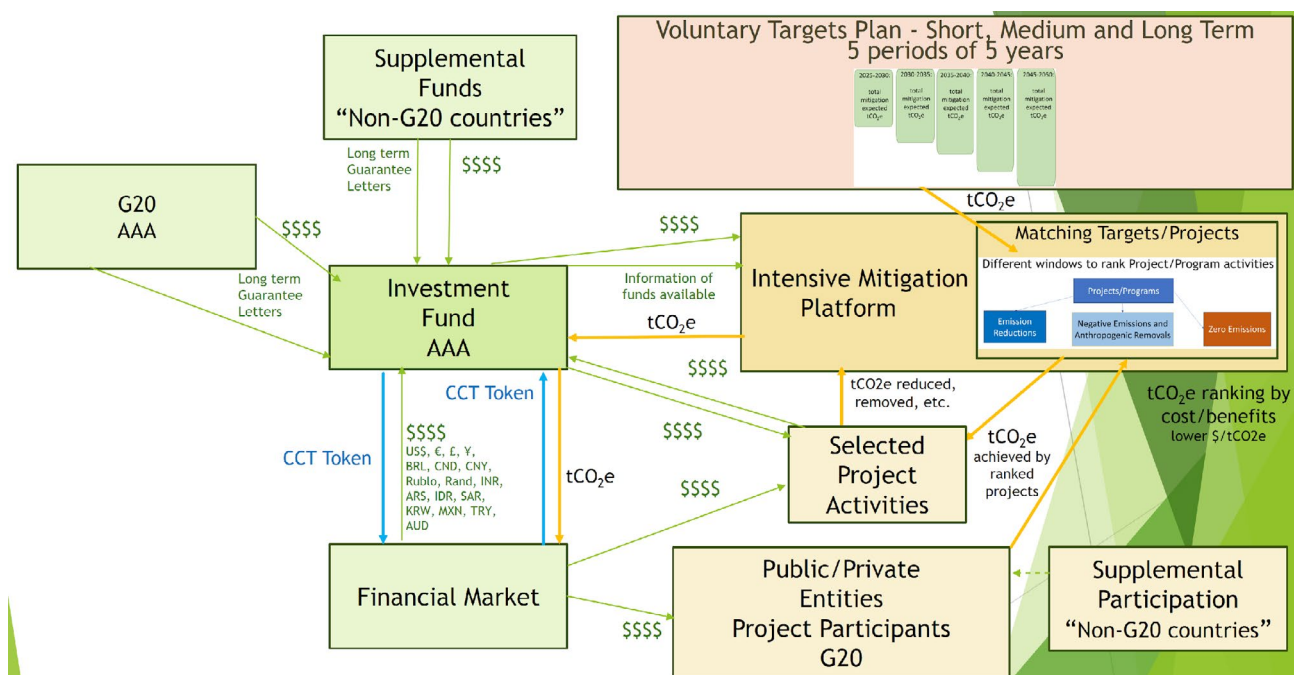
Fonte: Elaborado pelos autores.

Acordos de salvaguardas serão feitos e colocados em prática para evitar o uso indevido de fundos, implementação incorreta ou falha em atingir reduções de emissões. Isso inclui supervisão rigorosa de projetos envolvendo projetos de biomassa não renovável, evitando ou prevenindo outras práticas questionáveis. A plataforma também pode estabelecer, terceirizar ou usar parceiros para inspeção no local da operação e implementação do projeto de acordo com as regras aprovadas para o G20 CDIM.

A ideia central da governança da plataforma é criar uma estrutura ágil que use estruturas e burocracias existentes, aprendendo com lições aprendidas e boas práticas de experiências anteriores de estruturas internacionais de financiamento verde, evitando duplicar burocracias, processos e tempo de processamento, fornecendo soluções sólidas, responsivas e orientadas ao cliente para projetos bons e impactantes.

A Plataforma de Mitigação Intensiva do G20 CDIM é a pedra angular do Mecanismo Inovador de Desenvolvimento Limpo do G20, facilitando a identificação e avaliação de projetos e buscando financiamento para os melhores projetos candidatos que irão acelerar e impulsionar os esforços globais de mitigação. Ao estabelecer estruturas claras de governança, alavancar mecanismos baseados no mercado e implementar critérios rigorosos de seleção e monitoramento, a Plataforma garantirá que os investimentos sejam direcionados aos projetos mais impactantes e sustentáveis. Por meio dos esforços coordenados e conjuntos dos países do G20, bancos de desenvolvimento e parceiros do setor privado, a Plataforma de Mitigação Intensiva G20 CDIM desempenhará um papel fundamental na luta global contra a mudança do clima, abrindo caminho para um futuro sustentável e de baixo carbono.

Figura 8: Diagrama Fundamental do Mecanismo Inovador de Desenvolvimento Limpo do G20



Fonte: Elaborado pelos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estrutura proposta do G20 CDIM oferece uma abordagem inovadora e pragmática para acelerar os esforços de mitigação de emissões de gases de efeito estufa, elevando os investimentos a uma escala compatível com o desafio das mudanças do clima. Ao alavancar os recursos e a influência dos membros do G20, o mecanismo pode impulsionar uma nova onda de investimentos em infraestrutura sustentável, aumentando os níveis de emprego e renda, ao mesmo tempo em que contribui para as metas globais de mitigação. Apesar de carecer de aprimoramentos, esta proposta representa uma contribuição potencial significativa para os esforços internacionais na luta contra a mudança do clima.

A proposta do G20 CDIM é uma forma de potencializar a ação de combate à mudança do clima essencial para catalisar uma resposta mais robusta e coordenada à crise atual, caracterizada pela sua urgência. Ao propor um mecanismo que une as principais economias do mundo em um esforço conjunto, o G20 CDIM geraria um aumento da eficiência dos projetos de mitigação e demonstraria a capacidade de liderança do G20 em enfrentar desafios globais.

É fundamental que os países do G20 assumam suas responsabilidades históricas e capacidades nacionais para liderar a mitigação global. Essa discussão é vital para assegurar o apoio necessário à implementação bem-sucedida do mecanismo, pois o papel dos Estados Nacionais forma a base para a atuação do setor privado. A sustentabilidade política da execução e aprovação do G20 CDIM dependerá de um amplo debate e pressão social, bem como do engajamento de relevantes grupos de interesse. Somente

17. "A iniciativa Net Zero Asset Managers (NZAM), principal coalizão climática do setor financeiro mundial, anunciou a suspensão temporária de suas atividades de monitoramento e relatórios após a saída de grandes nomes do grupo". (ECOIA, 2025).

o investimento social privado e o debate sobre responsabilidade social corporativa mobilizado pela iniciativa privada não tem gerado a ação necessária para o enfrentamento à mudança do clima¹⁷.

As perspectivas para o desenvolvimento sustentável e os benefícios econômicos adicionais também são aspectos importantes a serem considerados. O G20 CDIM pode catalisar investimentos significativos em infraestrutura, promover a transição para economias de baixo carbono e criar oportunidades de emprego em setores sustentáveis, contribuindo assim para um crescimento econômico resiliente e inclusivo.

A proposta do G20 CDIM é uma contribuição importante para os esforços globais de mitigação de emissões de gases de efeito estufa. Ao abordar as limitações dos mecanismos existentes e propor soluções práticas e efetivas, o G20 CDIM posiciona-se como um modelo para a cooperação internacional em matéria de combate à mudança do clima. O sucesso desse mecanismo pode servir de exemplo para outros esforços multilaterais, impulsionando ações cooperativas mais ambiciosas e eficazes no futuro. Isso é especialmente relevante ao considerar a dimensão ética e a responsabilidade histórica dos países do Anexo I do G20 — tanto pelo seu papel no aumento da temperatura média da Terra desde a Revolução Industrial quanto pelo tamanho das economias desses países, capacidade técnica e recursos humanos e materiais disponíveis.

REFERÊNCIAS

- ACORDO DE PARIS. **Texto do Acordo de Paris**. 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>.
- BRAZIL. **Proposed Elements of a Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, presented by Brazil in Response to the Berlin Mandate**. 1997. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/1997/agbm/misc01a03.pdf>
- COASE, R. H. **The Problem of Social Cost**. In: *Journal of Law and Economics*, Vol. 3 (Oct., 1960), pp. 1-44. The University of Chicago Press. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/724810?origin=JSTOR-pdf>
- ECOIA. **Aliança net zero suspende atividades após saída da BlackRock**. 2025. Disponível em <https://www.uol.com.br/ecoia/ultimas-noticias/2025/01/13/alianza-net-zero-suspende-atividades-apos-saida-da-blackrock.htm>
- FRIEDLINGSTEIN, P. et al. **Global Carbon Budget 2023**. *Earth Syst. Sci. Data*, 15, 5301–5369, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5194/essd-15-5301-2023>.
- HEFNER, M.; MARLAND G. **Global, Regional, and National Fossil-fuel CO₂ Emissions: 1751-2020**. CDIAC-FF, Research Institute for Environment, Energy, and Economics, Appalachian State University. 2024. Disponível em: <https://rieee.appstate.edu/projects-programs/cdiac/>
- IPCC. **First Assessment Report**. (FAR) WMO/UNEP, 1990a. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc_far_wg_I_full_report.pdf
- IPCC. **First Assessment Report. The Physical Science Basis**. Contribution of Working Group I to the First Assessment Report. WMO/UNEP, 1990b. Disponível em: https://archive.ipcc.ch/ipccreports/sar/wg_I/ipcc_sar_wg_I_full_report.pdf
- IPCC. **First Assessment Report. The Physical Science Basis. Contribution of Working Group III to the First Assessment Report**. WMO/UNEP, 1990c. Disponível em: https://archive.ipcc.ch/ipccreports/sar/wg_III/ipcc_sar_wg_III_full_report.pdf
- IPCC. **Second Assessment Report - Climate Change 1995**. A report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva: WMO/UNEP, 1995. Disponível em: https://archive.ipcc.ch/ipccreports/sar/wg_I/ipcc_sar_wg_I_full_report.pdf
- IPCC. **Third Assessment Report - Climate Change 2001- and the Synthesis Report**. Geneva: IPCC, 2001a. Disponível em: <https://www.grida.no/publications/267>

IPCC. **Third Assessment Report. Climate Change 2001: Working Group I: The Scientific Basis.** Geneva: IPCC, 2001b. Disponível em: <https://archive.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg1/index.php?idp=0>

IPCC. **Third Assessment Report. Climate Change 2001: Working Group I: The Scientific Basis. Summary for Policymakers.** Geneva: IPCC, 2001c. Disponível em: <https://archive.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg1/index.php?idp=5>

IPCC. **Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories.** Geneva: WMO/UNEP, 2006. Disponível em: <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/index.html>

IPCC. **Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** IPCC, Geneva, 2007. Disponível em: https://archive.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/en/contents.html

IPCC. **Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 1535 pp, 2013a. Disponível em: <https://archive.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>

IPCC. **Summary for Policymakers. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2013b. Disponível em: https://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5_ALL_FINAL.pdf

IPCC. **Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty** [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3-24. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/9781009157940.001>.

IPCC. **Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories.** Revised. Geneva: WMO/UNEP, 2019. Disp.: <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2019rf/index.html>

IPCC. **Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change,** Geneva. 2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>

MENDES, T.; MIGUEZ, J. **Acordo de Paris: Riscos e Implicações do Consenso Inadvertido pela Inação.** POLÍTICA DEMOCRÁTICA, v. 59, p. 7-290, 2021. Disp.: <https://drive.google.com/file/d/19GJiMVFBpBaZYJCPZhBMiv-X9ZoQYHd/view>

MIGUEZ, J.; MENDES, T.; MANJATE, T. **Debt-for-REDD+ Swaps” Supported by the Amazon Fund of Economic and Social Development Bank of Brazil (BNDES): Reducing Deforestation and Debt Exposure in Developing Countries.** The International Political Science Association – IPSA, Politics in the Age of Transboundary Crises: Vulnerability and Resilience. 27th World Congress of Political Science, 15-19 July 2023 – Buenos Aires, Argentina, GS05.02 Politics of Climate Change and Energy. Disponível:<https://www.ipsa.org/sites/default/files/page/WC2023/Program/wc2023ipsa-program.pdf>

MIGUEZ, J.; MENDES, T. **Paris’ Article 6 Deadlock: Climate Change, from Globalization to Nationalism.** In: Routledge Handbook of Applied Climate Change Ethics. BROWN, D.; GWI-AZDON, K.; WESTRA, L. (eds). Routledge, NY. Ch. 29 Part IV. P. 320-330. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781003039860>.

PROTOCOLO DE QUIOTO. Texto do Protocolo de Quioto. 1997. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

RODRIGUES, R.; MENDES, T. **From the Citizen’s Constitution to REDD+: Domestic and International Policy Instruments Intersecting Climate Change and Forestry in Brazil From 1988 to 2018.** Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RPPI, 2019-11-13 Journal Article. DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n2.47942](https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n2.47942)

ROHDE, R. **July 2024 Temperature Update.** Berkeley Earth. Posted on August 21, 2024. Disponível em: <https://berkeleyearth.org/july-2024-temperature-update/>

UNFCCC. United Nations Framework Convention on Climate Change. Texto da Convenção. 1992. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

WORLD BANK. **Forest area (sq. km); Food and Agriculture Organization, electronic files and web site.** 2024. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.FRST.K2?most_recent_value_desc=true



O G20 e a governança internacional contemporânea

The G20 and contemporary international governance

El G20 y la gobernanza internacional contemporánea

1. Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas (Unesp\Unicamp\PUC-SP). Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCTINEU).

2. Professora do Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas (Unesp\Unicamp\PUC-SP). Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCTINEU).

Ana Rachel Simões Fortes¹
Flávia de Campos Mello²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13n1p106-122

Enviado: 15 de Setembro de 2024
Aceito em: 12 de Agosto de 2025

RESUMO

Este artigo procura analisar o papel do G20 na atualidade, considerando a evolução da governança internacional desde o final do século XX e seus determinantes do ponto de vista da mudança na distribuição de poder, nos marcos da tendência à multipolaridade. Para tanto, recupera os debates sobre as origens da criação do G20 em 1999 e sobre seus novos propósitos a partir de 2008, que geraram questionamentos acerca de sua representatividade e legitimidade enquanto fórum de membros restritos e sem aspiração universal. Em seguida, com base no levantamento das declarações finais das cúpulas do G20 de 2008 a 2023, o artigo procura compreender a expansão de suas agendas e avaliar o processo de criação dos Grupos de Trabalho que hoje imprime novas dinâmicas ao funcionamento e à institucionalidade do arranjo. Nas considerações finais, busca-se explorar as implicações das tendências identificadas, em especial as expectativas de incidência sobre o multilateralismo em crise e os riscos de fragmentação da ordem internacional.

Palavras-chave: G20; Governança Internacional; Multilateralismo.

ABSTRACT

This article seeks to analyze the role of the G20 today, considering the evolution of international governance since the end of the 20th century and its determinants from the point of view of the change in the distribution of power, within the framework of the trend towards multipolarity. To this end, it revisits the debates on the origins of the creation of the G20 in 1999 and on its new purposes since 2008, which have raised questions about its representativeness and legitimacy as a forum of restricted members and without universal reach. Then, based on the survey of the final declarations of the G20 summits from 2008 to 2023, the article seeks to understand the expansion of its agendas and evaluate the process of creating the Working Groups that today gives new dynamics to the functioning and institutionality of the arrangement. In the final considerations, it seeks to explore the implications of the identified trends, in particular the expectations of impact on multilateralism in crisis and the risks of fragmentation of the international order.

Keywords: G20; International governance; Multilateralism.

RESUMEN

Este artículo busca analizar el rol del G20 en la actualidad, considerando la evolución de la gobernanza internacional desde finales del siglo XX y sus determinantes desde la perspectiva del cambio en la distribución del poder, en el marco de la tendencia hacia la multipolaridad. Para ello, recupera los debates sobre los orígenes de la creación del G20 en 1999 y sobre sus nuevos propósitos desde 2008, que han cuestionado su representatividad y legitimidad como foro de miembros restringidos y sin aspiraciones universales. Posteriormente, a partir del análisis de las declaraciones finales de las cumbres del G20 entre 2008 y 2023, el artículo busca comprender la expansión de sus agendas y evaluar el proceso de creación de los Grupos de Trabajo que hoy en día dinamizan el funcionamiento y la institucionalidad del acuerdo. En las consideraciones finales, se exploran las implicaciones de las tendencias identificadas, en particular las expectativas de impacto en el multilateralismo en crisis y los riesgos de fragmentación del orden internacional.

Palabras clave: G20; Gobernanza internacional; Multilateralismo.

Introdução

No contexto da governança internacional contemporânea, o Grupo dos Vinte (G20) adquiriu posição de destaque nos últimos anos. O agrupamento tem gerado expectativas no sentido das possibilidades de fortalecimento de mecanismos de cooperação internacional, considerando o peso político e econômico de seus membros sobre a situação de crise instaurada nas organizações internacionais tradicionais. Também foram apontadas, no âmbito do G20, possibilidades de criação de mecanismos inovadores na governança internacional, a partir de agendas mais flexíveis, informais e envolvendo atores não-estatais no engajamento com políticas e práticas para além do âmbito nacional. Contudo, as avaliações quanto às realizações efetivas e alcance futuro do arranjo permaneceram diversas. As análises que enfatizaram o G20 enquanto ampliação do G7 tenderam a pressupor sua capacidade ampliada de influência global e seu papel de protagonismo na governança internacional. Por outro lado, no período mais recente, o exame dos resultados alcançados suscitou ênfase nas dificuldades e limitações do G20 na produção de respostas aos problemas contemporâneos. Este artigo procura analisar o papel do G20 na atualidade, considerando a evolução da governança internacional desde o final do século XX e seus determinantes do ponto de vista da mudança na distribuição de poder, nos marcos da tendência à multipolaridade. Em 2008, o agrupamento, que até então se reunia a nível de ministros das finanças e presidentes de Bancos Centrais, foi alçado ao nível de chefes de Estado e de governo, no contexto da crise econômica global. É preciso situar, nesse mesmo ano, o início do processo de institucionalização do grupo BRICS (na sua formação original Brasil, Rússia, Índia, China, com o ingresso posterior da África do Sul em 2011), que se reuniu a nível de chanceleres e realizaria sua 1ª Cúpula de Chefes de Estado em 2009.

O novo protagonismo do G20 projetava uma governança internacional centrada no papel de liderança da ação conjunta dos membros do G7 (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá)

junto aos membros do grupo BRICs, além de Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Coreia do Sul, Indonésia, México, Turquia e a União Europeia. Desde então, a governança internacional tem sido marcada, em diversas áreas, pelo esvaziamento de arranjos centrados em compromissos vinculantes e sua substituição por formatos de adesão por ações voluntárias, mais flexíveis e informais, em busca de novos incentivos políticos para a superação de impasses, com envolvimento de atores não-estatais com papel crescente no que tem sido caracterizado como um multilateralismo híbrido. No caso do G20, observa-se que a informalidade e a flexibilidade foram acompanhadas, nos últimos anos, pela criação de um grande número de espaços permanentes de diálogos temáticos, resultante da expansão de sua agenda, indicando nítida evolução dos objetivos do grupo desde a sua criação.

Nesse sentido, este artigo procura avançar na reflexão sobre o G20 com base em perspectivas analíticas que incorporam a centralidade da dimensão das relações de poder, mas também a consideração do papel das práticas diplomáticas e estratégias discursivas enquanto elementos de construção de possibilidades políticas em âmbito internacional (Cooper; Pouliot, 2015; Slaughter, 2020a; Slaughter, 2020b). Nos últimos anos, observa-se que o grupo deixou de ter um funcionamento típico de cúpulas de chefes de Estados e de governos para adquirir uma dinâmica com natureza permanente, com atividades intensas em curso entre os encontros anuais dos líderes, a incorporação de novas agendas e a instauração de expectativas de que o G20 possa influir de maneira inovadora na manutenção de espaços para o multilateralismo, no contexto da paralisia das instituições internacionais.

Para a construção do quadro analítico proposto, este trabalho está dividido em três seções, além da introdução e das considerações finais. As duas primeiras partes do artigo recuperam debates sobre as origens da criação do G20, em 1999, e em seguida sobre seus novos propósitos a partir de 2008, que geraram questionamentos acerca de sua representatividade e legitimidade enquanto fórum exclusivo de países ricos, caracterizando um multilateralismo de membros restritos e sem aspiração universal. Em seguida, com vistas a compreender a expansão das agendas ao longo do período e avaliar o processo de criação dos Grupos de Trabalho (GTs) que hoje imprime novas dinâmicas ao funcionamento e à institucionalidade do arranjo, o artigo apresenta um levantamento das declarações finais das cúpulas do G20, de 2008 a 2023, com base em metodologia de análise qualitativa desses documentos. Por fim, as considerações finais buscam explorar as implicações das tendências identificadas, em especial as expectativas de incidência sobre o multilateralismo em crise e os riscos de fragmentação da ordem internacional.

2 O G20 enquanto expansão do G7

A reflexão sobre o papel do G20 na atualidade requer a compreensão abrangente da evolução da governança internacional desde o final do século XX e de seus determinantes do ponto de vista da mudança na distribuição de poder nos marcos da tendência à multipolaridade. A relação

existente entre a distribuição de poder, a natureza dos desafios e os arranjos internacionais constituídos para lidar com os problemas percebidos como coletivos está permanentemente sujeita a mudanças (Newman; Thakur; Tirman, 2006). No que se refere às origens do G20, é importante recuperar que a criação do grupo em 1999 se deu por iniciativa do G7, no contexto do agravamento da crise financeira na Ásia e na América Latina, instituindo um espaço de diálogo entre ministros das Finanças e presidentes de Bancos Centrais.

Desse modo, foram agrupadas as economias mais relevantes de cada região do planeta, de modo a engajar países emergentes que tinham peso cada vez maior na economia global, na busca de respostas coletivas às crises do mercado financeiro da segunda metade da década de 90. Tratava-se, portanto, de uma seleção feita pelo próprio G7, congregando os países mais ricos do mundo, com maior peso econômico, tendo por base alguns critérios de representação regional. No entanto, apesar do significado histórico de sua constituição, esse foro não teve papel de maior destaque em seus primeiros dez anos, o que seria drasticamente alterado em 2008, na sequência de outra grave crise internacional (Lyrio; Pontes, 2024).

A criação do G20, ainda no final do século XX, deve ser compreendida enquanto elemento relevante da trajetória das aspirações acerca da governança internacional, em termos de seu significado e de sua prática desde o contexto do imediato pós-Guerra Fria, que remetia às possibilidades então vislumbradas de promoção e aceitação de um modo inclusivo e consensual de ordenamento das relações internacionais. A ideia de governança, de fato, teve origem no contexto extremamente liberal da virada da década de 1980 para a década de 1990, vinculada não apenas aos discursos sobre o “fim da história” e o “fim das ideologias”, mas também às reformas econômicas liberalizantes e suas dimensões internacionais então sintetizadas na chamada agenda do “Consenso de Washington”. Posteriormente, a própria crítica analítica e prática ao conceito de governança internacional nas discussões acadêmicas e políticas ao longo da década de 1990 constituiu em si uma dimensão muito significativa dos processos de mudança normativa no pós-Guerra Fria, incluindo os debates sobre os impactos das ideias do Consenso de Washington sobre a origem das crises econômicas dos anos 1990 (Mello, 2009).

Conforme se discutirá mais especificamente na próxima seção, na avaliação dessas mudanças normativas, o multilateralismo também constituiu uma dimensão central, na medida em que a evolução na própria natureza desse conceito talvez constitua uma das principais expressões dessa mudança normativa no plano global desde o imediato pós-Guerra Fria (Finnemore, 2005). Ao longo da década de 1990, o discurso liberal sobre o multilateralismo na ordem internacional já havia claramente fracassado, tendo sido cada vez mais questionado por diversos Estados e atores sociais, deixando de constituir um projeto alternativo para a governança internacional.

A defesa do multilateralismo e de Instituições Internacionais sólidas enquanto princípios organizadores das relações internacionais contemporâneas foi então profundamente alterada, não apenas pelas razões

tradicionalmente apontadas por análises realistas quanto às assimetrias de poder e ganhos relativos, mas também, conforme sugerido em diversas discussões críticas, porque haveria riscos crescentes de que fossem aprofundadas as desigualdades e fortalecidas estruturas hierárquicas de ordenamento internacional (Hurrell; Woods, 1999).

Um dos principais pontos de inflexão na dinâmica da reversão das expectativas otimistas sobre a governança internacional na década de 1990 foi sem dúvida a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em Kosovo em 1999, empreendida à margem da institucionalidade e do multilateralismo universalista da Organização das Nações Unidas (ONU). Quatro anos antes de os Estados Unidos iniciarem a guerra no Iraque sem a autorização do Conselho de Segurança da ONU, as evidências da falta de compromisso das potências com o universalismo já sugeriam que essa dimensão da ordem em constituição poderia abrir caminho para uma mudança permanente, apontando para a formação de coalizões *ad hoc* e padrões de atuação com base em grupos reduzidos de Estados. Antes do final da década de 1990, portanto, já se delineava uma mudança organizacional muito significativa nas possibilidades de governança internacional no pós-Guerra Fria (Mello, 2011). Na sequência, nos marcos do excepcionalismo da atuação da principal potência, os retrocessos normativos se expressaram especialmente na significativa perda de credibilidade do papel do direito e das instituições internacionais de cunho político no início do século XXI.

Nos anos 2000, a acentuação das tendências à multipolaridade no sistema internacional foi definidora dos novos contornos, propósitos e alcances da governança internacional bem como dos arranjos interacionais em constituição. Ao final da primeira década do século XXI, a institucionalização do grupo BRICS e a substituição do então G8 (o G7 acrescido da Rússia) pelo G20 como foro privilegiado de interlocução dos líderes mundiais após a eclosão da crise financeira de 2008 demarcou uma nova configuração dos rumos da governança internacional, refletindo dimensões da crise do multilateralismo em seus formatos tradicionais.

O objetivo do governo norte-americano, ao convocar uma eunião do G20 em novembro de 2008, era o de trazer para a mesa de concertação a China e o tema da subvalorização da moeda chinesa. O interesse no envolvimento dos países emergentes em iniciativas como essa refletia não apenas o reconhecimento da contribuição que esses países poderiam efetivamente assumir frente às tendências recessivas na economia mundial, mas também o objetivo de incorporá-los aos novos arranjos regulatórios que pudessem resultar do processo. Embora tenha sido criado e mantido como uma instância informal, o G20 sempre teve o propósito de mobilizar e distribuir mandatos específicos para diversas instituições formais, constituindo-se assim como foro de pré-negociação do multilateralismo, embora não tenha alcance universal.

Em 2008, o G20 foi concebido como um mecanismo de resposta ágil e com capacidade de improvisação, com a vantagem de que o grupo já se reunia em nível de ministros das Finanças e presidentes de Bancos Centrais, facilitando a preparação da reunião de cúpula e tornando automática a identificação dos países que seriam convidados, evitando-se

debates desgastantes sobre o formato e a composição do grupo mais adequados para a reunião (Lyrio; Pontes, 2024). A partir de então, o G20 aumentou seu perfil e se tornou o foro por excelência em que os países ricos discutiriam desequilíbrios na economia internacional. Representou, além disso, uma tentativa de atualização dos espaços de governança ao ampliar o G7, incorporando países emergentes e intermediários na cúpula do poder do sistema internacional dos anos 2000. A constituição do G20 foi fortemente apoiada pelo BRICS, que reconheciam a importância de se reforçar a cooperação para superar a crise econômica global e consideravam que, em comparação com outros arranjos, o G20 seria mais inclusivo, representativo, diverso e efetivo.

Conforme se examinará na próxima seção, a dimensão do reforço da hierarquia em um foro restrito não foi enfatizada, nem pelos BRICS, que priorizavam nesse momento alcançar espaços mais efetivos de participação junto aos países desenvolvidos, nem pelos membros do G7, que visavam possibilidades de incorporação dos emergentes nas suas agendas tradicionais (tanto no G20 quanto na OCDE). Ao mesmo tempo, em diversas arenas de negociação, o final da primeira década do século evidenciava impasses do multilateralismo de cunho universalista, em temáticas e foros variados, tanto nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), nas negociações sobre mudanças climáticas ou no Conselho de Segurança da ONU.

Na OMC, a ausência de avanços desde o fracasso da reunião ministerial em 2008, após sete anos de negociações, suscitou avaliações de que o multilateralismo universalista não seria mais adequado aos desafios do sistema comercial internacional e estimulou debates quanto à necessidade de reforma institucional para uma nova governança nesse campo. No que se refere às negociações sobre meio ambiente, a Conferência de Copenhague sobre mudanças climáticas, em dezembro de 2009, foi encerrada sem que pudesse ser definido um marco negociador para a redução de emissões de gases de efeito estufa (Mello, 2011). Após anos de negociações frustradas para a criação de um marco normativo que substituísse o Protocolo de Quioto, a assinatura do Acordo de Paris foi entendida como uma transformação significativa do modelo de governança climática instaurado até então³ (Green; Franchini; Evangelista Mauad, 2022).

Em resumo, as principais instituições multilaterais que estiveram à frente dos esforços de governança internacional, como a OMC, o Conselho de Segurança da ONU e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Clima (UNFCCC, sigla em inglês), debilitaram-se em razão de impasses entre os membros e defrontaram-se com o aprofundamento de sua crise de legitimidade (Barnett, Pevehouse, Raustiala 2022; Narlikar 2017; Newman, Thakur, Tirman 2006; Sinha 2021). Simultaneamente, o G20 assumiu novos propósitos nesse período, com ampla diversificação de suas agendas (Cooper, Pouliot 2015; Slaughter 2020 a; Slaughter 2020 b). Conforme será exposto na quarta seção, o G20 deixou de ser apenas uma cúpula de chefes de Estado e Ministros das Finanças e passou envolver uma gama de temáticas em diversos níveis, cuja coordenação global das maiores economias do mundo tem buscado fazer frente aos desafios que permeiam a governança internacional.

3. À época de sua assinatura, o acordo foi celebrado como uma vitória diplomática de uma nova governança de múltiplos níveis, mais flexível e mais realista quanto às condições políticas para fazer frente às mudanças climáticas, mas sujeita a grandes incertezas (Green 2022; Franchini, Evangelista Mauad 2022).

3 Perspectivas sobre a eficácia de um multilateralismo “light”

No contexto dos impasses das negociações do final dos anos 2000, fortaleceram-se perspectivas políticas e analíticas de busca de novos formatos para o multilateralismo, mais eficaz do que o modelo universalista e eventualmente mais informal. Como mencionado, após o fracasso da reunião ministerial da OMC e, especialmente após a ausência de resultados da conferência de Copenhague em 2009, propostas mais contundentes de rompimento com o multilateralismo clássico se tornaram mais frequentes.

Para Richard Haass (2010), a adoção de um multilateralismo menos rígido já se justificaria frente ao diagnóstico de que o formato tradicional teria se tornado crescentemente inoperante. O “multilateralismo democrático”, fundamentado na transposição da base de representação da democracia do plano doméstico para o internacional e garantindo o mesmo direito a voto para todos, passaria a constituir, segundo essa visão, fator de paralisia, não apenas pelo grande número de participantes, mas também porque confere o mesmo status aos pequenos países e às potências (Haass, 2010). Segundo o autor, alternativas para um novo padrão de multilateralismo poderiam estar em gestação a partir de quatro perspectivas: o elitismo, o regionalismo, o funcionalismo e o informalismo.

O multilateralismo elitista estaria expresso em arranjos exclusivos como o G20 financeiro, que emergiu da crise internacional do final de 2008 como foro destacado para a interlocução entre as principais economias de países desenvolvidos e em desenvolvimento. A segunda alternativa, o multilateralismo regionalista, decorreria da proliferação de arranjos comerciais bilaterais e regionais, entendida como reação ao fracasso da tentativa de se avançar no plano global. Da perspectiva da liberalização comercial, seria preferível a concretização de alguns avanços no processo, mesmo que em detrimento da universalização.

A terceira alternativa seria o multilateralismo funcional, no qual os principais atores ou os mais comprometidos com a regulação em uma certa área assumiriam a condução do processo em negociações nas quais um acordo abrangente nos marcos das Nações Unidas parece pouco provável – como é o caso, novamente, do tema das mudanças climáticas. Por fim, o multilateralismo informal, como o do G20, poderia surgir em casos nos quais se torne impossível negociar acordos internacionais que venham a ser ratificados pelos parlamentos nacionais, levando os governos a avançarem na regulação internacional por meio da implementação de medidas consistentes com normas internacionais acordadas, mas sem os compromissos formais de assinatura e ratificação.

Em outras avaliações, a defesa da informalidade e de um “multilateralismo *light*” recorreu explicitamente à imagem do Concerto Europeu do século XIX como modelo de concertação entre potências (Penttilä, 2009). Com base na perspectiva do equilíbrio de poder é central a ideia de que um sistema de governança, para operar enquanto concerto, deve necessariamente incluir todas as potências que possam destruir o funcionamento do sistema existente por meio da mudança de suas políticas. Nesse sentido, o G7 não constituiu um concerto na Guerra Fria pela

simples razão de que não incluía a União Soviética. Da mesma forma, o G7/G8 não constituiria um concerto na medida em que não incluiu a China, que é uma potência e que tem poder, em diversas áreas, para afetar o funcionamento do sistema como um todo. Dessa perspectiva, o G20 constituiria, sim, um concerto global de potências envolvidas na tentativa de implementar uma administração conjunta do sistema internacional (Mello, 2011).

Assim, o sistema de governança internacional do século XXI poderia ser entendido como dual, mesclando elementos de um concerto informal de potências nos moldes do século XIX com a institucionalidade formal (e universalista) criada no século XX. O “multilateralismo light”, portanto, teria não apenas a vantagem de incorporar rapidamente potências emergentes no foro mais exclusivo daqueles que concentram poder. Poderia também fornecer uma complementaridade funcional entre os arranjos informais (os grupos exclusivos que tomariam decisões) e as organizações formais, às quais caberia legitimar e garantir os mecanismos de cumprimento dos resultados alcançados na informalidade (Penttilä, 2009).

O termo multilateralismo teve seu uso difundido a partir da instauração da ordem internacional do período pós-Segunda Guerra Mundial, surgindo no vocabulário do governo norte-americano para se referir especificamente à institucionalidade econômica criada pela conferência de Bretton Woods (Novosseloff, 2002). Seu significado original remetia a condições históricas precisas, no contexto de uma certa configuração do sistema internacional e de um certo padrão de interação entre os principais Estados. De maneira geral, o uso do termo no vocabulário das relações internacionais tendeu a adotar uma concepção abrangente, sendo definido como um sistema de interação estatal no qual cada membro busca estabelecer relações com o conjunto dos demais membros do sistema, ao invés de priorizar ações unilaterais ou bilaterais (Ruggie 1992).

O conceito expressa, portanto, um projeto lítico a ser promovido por uma institucionalidade internacional ou, ao menos, a preferência por um padrão de ação coletiva em detrimento de soluções individuais. A essa definição cabe também acrescentar as dimensões normativas do objetivo da universalidade, de uma percepção de indivisibilidade do espaço e dos problemas comuns, e de perspectivas futuras, na busca de princípios ordenadores que garantam um mínimo de previsibilidade à interação entre os atores. O conceito de multilateralismo abarca assim uma extensa variedade de situações internacionais, como método de negociação, práticas de institucionalização de normas e de regulação do sistema internacional, ao mesmo tempo em que remete a um certo conjunto de valores universais fundados nos princípios da Carta da ONU (Mello, 2009).

Nos debates teóricos no campo das relações internacionais, a crítica às perspectivas tradicionais sobre regimes internacionais conferiu grande importância, na discussão sobre desenho institucional, à consideração da mudança e das perspectivas futuras dos propósitos da construção de instituições internacionais (Barnett; Duvall, 2005). Enquanto as análises institucionalistas liberais se fundamentaram no conhecimento acerca do desempenho passado das instituições internacionais para discutir suas

possibilidades de eficácia e efetividade, novas perspectivas têm buscado explorar a necessidade de levar em conta o futuro para desenhar as instituições capazes de lidar com desafios dinâmicos. Nessa perspectiva, a questão dos valores que irão pautar o processo de construção institucional adquiriu centralidade e abriu espaço significativo para a incorporação de considerações normativas nos debates sobre instituições internacionais (Acharya 2016; Barnett, Pevehouse, Raustiala 2022; Mello, 2009).

Se a governança internacional envolve tanto a promoção de algum interesse comum quanto dos mecanismos de incorporação das assimetrias de poder entre os atores do sistema internacional, seu terceiro propósito reside no intento da mediação da diferença, hoje claramente reconhecido na medida em que foram evidentemente superadas as expectativas de convergência progressiva e homogeneidade em escala global. O conceito já não se refere unicamente à criação e manutenção de arranjos institucionais supostamente fundamentados no consenso. Uma vez incorporados ao debate os fundamentos normativos da governança internacional, também se reconhece que suas práticas envolvem necessariamente políticas de mediação das diferenças (Barnett; Duvall, 2005). Nesse sentido, em lugar da homogeneidade e do consenso, a governança internacional no século XXI deveria encontrar condições de possibilidade na própria política de reconhecimento da diversidade, conforme os esforços empreendidos pelos governos no âmbito do G20, examinados a seguir.

4 Das finanças à ampliação de agendas no âmbito do G20: informalidade com institucionalização.....

Embora o G20 tenha ganho relevância em resposta à crise financeira global de 2008, suas cúpulas passaram a incorporar um leque crescente de questões sociais. O caráter informal de sua estrutura permitiu que suas discussões fossem influenciadas por agendas globais para além das pautas econômicas e financeiras estritamente definidas. Neste processo, tensões geopolíticas também passaram a receber atenção do grupo. Segundo Narlikar (2017), a agenda do G20 sofreu tamanha expansão que, em 2014, a presidência australiana pediu por uma cúpula com foco apenas em questões econômicas e financeiras.

Tal expansão pode ser observada por meio da análise dos conteúdos dos compromissos finais firmados em cada cúpula, identificando novos temas, agendas e espaços de articulação institucional. De modo inicial, no ano de 2008, o G20 aprovou um “Plano de Ação” para implementar reformas nas instituições financeiras multilaterais (BM e FMI) e intensificar a cooperação entre agências econômicas. Em 2009, nos encontros de Londres e Pittsburgh, pela primeira vez o G20 sinalizava seus esforços para outras temáticas relacionadas às áreas de segurança energética, mudanças do clima e emprego. Neste período, os líderes se comprometeram com as disposições da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês), bem como concordaram em lançar um arcabouço para a geração de empregos de qualidade (G20, 2009).

Durante a cúpula de 2010, a temática sobre o combate à corrupção foi reconhecida como uma das principais pautas que deveriam ser trabalhadas nos encontros, foi neste momento que o G20 solicitou a ratificação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC, sigla em inglês) por todos os membros e implementou integralmente as revisões de acordo com as disposições da UNCAC (G20, 2010). A partir da presidência francesa, em 2011, o tema da segurança alimentar foi incluído nos debates da cúpula, sendo criado um “Plano de Ação sobre Volatilidade dos Preços dos Alimentos e Agricultura” entre os Ministros da Agricultura que se comprometeram a desenvolver instrumentos adequados para conter emergências humanitárias, a fim de apoiar a segurança alimentar (G20, 2011).

Até então, o G20 ainda passava por um processo de consolidação como o principal fórum de cooperação econômica internacional para o gerenciamento de crises. Assim, a partir de 2012, o G20 se propôs a lidar com seu déficit democrático, estabelecendo um “processo de engajamento” para incorporar uma gama diversificada de atores não estatais⁴ e Organizações Internacionais em sua formulação de políticas e compromissos. Em 2013, o G20 reconheceu oficialmente tais grupos como parte fundamental das cúpulas, se comprometendo a intensificar as relações entre ambos (Narlikar, 2017). No encontro em Brisbane, em 2014, os compromissos referentes a gênero e saúde foram incluídos no debate, os líderes concordaram em reduzir a diferença entre as taxas de participação da força de trabalho masculina e feminina em 25% até 2025 por meio da “Meta de Brisbane”. Além disso, devido ao surto de ebola na África, os membros também se comprometeram em garantir esforços econômicos e humanitários aos países afetados (G20, 2014).

No ano de 2015, a partir da presidência da Turquia, problemas vinculados ao terrorismo e à crise dos refugiados também foram abarcados no âmbito da cúpula, bem como o engajamento dos países membros com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU (G20, 2015). Observa-se que tais agendas foram reiteradas sob a presidência chinesa em 2016, além da inserção de pautas sobre a tecnologia da informação, ao estabelecer princípios comuns⁵ para a promoção do desenvolvimento e da cooperação na economia digital (G20, 2016).

As agendas sobre clima, meio ambiente, combate à corrupção, emprego, gênero, saúde, refúgio, economia digital e terrorismo foram robustecidas durante as reuniões de Hamburgo em 2017. O G20, com a presidência alemã, reafirmou o sistema de comércio multilateral baseado em regras, buscou reforçar a capacidades na luta contra o terrorismo, criou a “Iniciativa de Financiamento para Mulheres Empreendedoras”⁶ e destacou a necessidade de abordar as necessidades dos refugiados e migrantes. Nas palavras de Bery (2018 apud Slaughter, 2020a), estima-se que quase 90% dos compromissos na cúpula do G20 de 2008 estavam relacionados à reforma das instituições financeiras globais, ao comércio, à regulamentação financeira ou à macroeconomia, enquanto apenas aproximadamente 25% dos compromissos na cúpula de 2017 estavam relacionados a essas outras preocupações.

A cúpula em 2018, na cidade de Buenos Aires, por meio do primeiro encontro de Ministros da Educação do G20, incluiu a agenda da educação como uma das pautas a serem trabalhadas nas reuniões (G20, 2018). No

4. Em 2013, o G20 reconheceu os grupos da sociedade civil como participantes. Os grupos em questão são os seguintes: Civil 20 (C20); Think 20 (T20); Labour 20 (L20); Labour 20 (L20): Os encontros do L20 são organizados pela Trade Union Confederation (ITUC, sigla em inglês) e Trade Union Advisory Committee (TUAC, sigla em inglês); Youth 20 (Y20). Apenas, o Women 20 (W20) foi reconhecido em 2015.

5. Os princípios da: Inovação; Parceria; Sinergia; Flexibilidade; Inovação; Ambiente de negócios aberto e favorável; e Fluxo de informações para crescimento econômico, confiança e segurança.

6. Projeto que visa ajudar as mulheres de países em desenvolvimento a expandir seus próprios negócios.

Japão, em 2019, houve declarações e trabalhos ministeriais sobre finanças, emprego, educação, economia digital, gênero, agricultura, saúde, comércio, turismo e energia. Em paralelo, foi criada a Aliança do G20 para o Empoderamento e Progresso da Representação Econômica das Mulheres (G20 EMPOWER), com objetivo de promover uma aliança mais abrangente e orientada para a ação entre empresas e governos (G20, 2019).

Devido à pandemia da Covid-19 em 2020, as reuniões na Arábia Saudita estiveram vinculadas à saúde global, os líderes do G20 acordaram em apoiar os países mais vulneráveis, principalmente na África, em sua luta contra a pandemia. Ademais, foram trabalhadas questões relacionadas à precariedade e informalidade do trabalho no mundo. Semelhante a discussões do ano anterior, em 2021 foram trabalhadas demandas sobre a crise global da saúde, outros resultados foram a assinatura da “Declaração de Matera”⁷ sobre segurança alimentar, a meta compartilhada de plantar um trilhão de árvores até 2030 e o reconhecimento da cultura como uma agenda importante no âmbito do G20.

Durante a presidência da Indonésia⁸, as pautas sobre transição energética e transformação digital tornaram-se compromissos reforçados pelos membros do G20. Ademais foi lançado um “Plano de Ação” para acelerar e monitorar a integração das pessoas com deficiência no mercado de trabalho entre os membros do G20 (G20, 2022). Segundo Lyrio e Pontes (2024), em 2022, o maior número de compromissos versava sobre os seguintes temas: meio ambiente, desenvolvimento, alimentação e agricultura, questões macroeconômicas, mudança do clima e saúde. Realizada em 2023, a cúpula na Índia, além das agendas dos últimos treze anos, buscou abarcar os desafios sobre o multilateralismo a partir de engajamentos para uma suposta revitalização da ONU (G20, 2023).

Sendo assim, observa-se que o G20 tem expandido seus compromissos para outras agendas. De fato, para a realização das cúpulas do G20, o país que exerce a presidência rotativa anual define suas agendas prioritárias, como foi o caso da Austrália ao tratar sobre gênero, bem como da Turquia ao debater sobre terrorismo e refúgio, ou ainda, o caso brasileiro com ações para o combate à fome. O aumento dessas agendas trabalhadas conduziu o G20 para uma dinâmica multidimensional, podendo ser observada a partir da criação dos Grupos de Trabalho⁹ (GTs) da Trilha de Sherpas. Ao se converterem como parte do processo de tomada de decisões do G20, esses Grupos de Trabalho¹⁰ indicam a crescente escala de redes políticas que sustentam os encontros do G20 e seus tópicos de interesse cada vez mais amplos. Criado em 2010, a primeira agenda a se tornar um Grupo de Trabalho foi o combate à corrupção, ao discutir políticas sobre o tema para as lideranças do G20 estabelecerem certos padrões entre os seus sistemas jurídicos. Também concebido em 2010, o Grupo sobre Desenvolvimento tem procurado estabelecer agendas para o desenvolvimento e para a redução da pobreza, atualmente é o órgão coordenador das ações para o “Desenvolvimento Sustentável no G20” (G20, 2024).

O tópico da Agricultura também foi um dos pioneiros a possuir seu próprio GT. Desde 2011, o grupo busca atuar na redução da volatilidade dos preços dos alimentos, endossar a à segurança alimentar e estabelecer metas para alcançar os ODS da Agenda 2030 da ONU. De modo similar,

7. A declaração é um compromisso do G20 de alcançar a segurança alimentar e a nutrição adequada para todos até 2030 (G20, 2021).

8. Com o desencadeamento da Guerra da Ucrânia em 2022, o tema foi, de certo modo, inserido na declaração final: “É essencial defender o direito internacional e o sistema multilateral que protege a paz e a estabilidade. Isso inclui a defesa de todos os propósitos e princípios consagrados na Carta das Nações Unidas e a adesão ao direito humanitário internacional, incluindo a proteção de civis e da infraestrutura em conflitos armados. O uso ou a ameaça de uso de armas nucleares é inadmissível” (G20, 2022, tradução nossa).

9. De acordo com Lyrio e Pontes (2024, p. 51), “a regra a criação de grupos é, de maneira geral, o consenso. A presidência possui influência significativa na proposição de novas temáticas, mas não pode fazê-la de maneira discricionária, sem consultas aos demais membros”.

Além do mais, cabe mencionar que a Trilha de Sherpas também possui forças-tarefa e iniciativas.

10. Cabe salientar que as únicas pautas recorrentes nas declarações finais que não se tornaram Grupo de Trabalho são as agendas sobre Terrorismo e Refúgio.

o GT sobre Emprego começou como força-tarefa em 2011 sob a presidência francesa, e foi elevada ao nível de Grupo de Trabalho em 2014 (G20, 2023b). Na atualidade, discute questões trabalhistas, sociais e sobre inclusão. Um dos temas centrais do G20 desde a sua criação, as pautas sobre comércio e investimentos, adquiriram em 2016 seu próprio GT, onde estão concentrados assuntos relacionados ao fortalecimento dos mecanismos comerciais dos países membros, bem como negociações multilaterais sobre a reforma da OMC (G20, 2024).

As proposições e os compromissos referentes ao meio ambiente, mencionados nas declarações finais desde 2009, foram segmentadas em três Grupos de Trabalho: 1) Sustentabilidade Ambiental e Climática, iniciado em 2017, trata de temas relacionados, como degradação de solos, saúde dos oceanos, biodiversidade e economia circular; 2) Transições Energéticas, o GT dedicado à sustentabilidade energética foi criado em 2013 para discutir questões relacionadas à energia; 3) Redução do Risco de Desastres, criado sob a presidência da Índia para incentivar o trabalho coletivo do G20, realizar pesquisas multidisciplinares e trocar melhores práticas sobre a redução do risco de desastres (G20, 2024). Desse modo, o G20 tem sido uma plataforma para os Estados membros deliberarem sobre a necessidade de apoiar os processos formais da ONU para lidar com as mudanças climáticas, com base na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Distinto dos tópicos financeiros, os Ministros da Cultura do G20 se reuniram pela primeira vez em 2020 e destacaram a contribuição transversal da cultura e a necessidade do avanço dessa agenda no âmbito das reuniões. Dessa maneira, tal tema foi integrado ao G20 como um Grupo de Trabalho em 2021. Incentivada na cúpula de 2016, o tema sobre Economia Digital passou a ser um GT em 2017 para tratar de pautas referentes à inclusão digital, inovação e digitalização da indústria ("Indústria 4.0"). No mesmo ano, o Grupo de Trabalho de Saúde do G20¹¹ foi criado pela presidência alemã, e, desde então, discute temas relacionados à preparação a emergências de saúde, resistência antimicrobiana, saúde digital, e produção regional de vacinas (G20, 2024).

Em um processo que derivou do Grupo de Trabalho sobre Emprego, o GT de Educação, criado em 2018, tem buscado produzir, com o apoio de organismos internacionais, compêndios gerais sobre boas práticas em política educacional. Mesmo com a primeira reunião de Ministros do Turismo do G20 em 2010, convocada pelo governo sul-africano. O GT sobre Turismo surgiu em 2020, com o objetivo de estabelecer a promoção do desenvolvimento sustentável no setor turístico por meio de ações que envolvam a cooperação internacional entre os membros (G20, 2023b).

O debate sobre o empoderamento das mulheres, que também ganhou espaço no G20 a partir de 2014, obteve seu Grupo de Trabalho durante a cúpula na Índia, e se reuniu pela primeira vez sob a presidência do Brasil em 2024, com o propósito de apoiar os países no tema da desigualdade de gênero e de impulsionar o empoderamento das mulheres em suas diferentes dimensões (G20, 2023a).

Da mesma forma, o GT sobre Pesquisa e Inovação foi desenvolvido pelo Brasil, com base no primeiro encontro sobre o tema na Indonésia em 2022. O G20 possui atualmente quinze (15) Grupos de Trabalho:

11. Em 2021, durante a Presidência italiana, foi criada a Força-Tarefa Conjunta de Finanças e Saúde, que faz parte da Trilha de Finanças, para fortalecer a colaboração e a cooperação global entre os ministérios em questões relacionadas à prevenção, preparação e resposta a pandemias (G20, 2024).

Tabela 1- Ampliação dos Grupos de Trabalho do G20

Ano de Criação	Grupos de Trabalho-G20
2011	Agricultura
2010	Anticorrupção
2016	Comércio e Investimentos
2021	Cultura
2014	Emprego
2018	Educação
2017	Economia Digital
2023	Empoderamento das Mulheres
2010	Desenvolvimento
2023	Redução de Riscos e Desastres
2017	Saúde
2017	Sustentabilidade Ambiental e Climática
2024	Pesquisa e Inovação
2013	Transição Energética
2020	Turismo

Fonte: Elaborado pelas próprias autoras, baseado em G20 (2024).

Como mencionado, esses Grupos de Trabalho sugerem que o G20 está desenvolvendo uma identidade multidimensional, ao passo que a ampliação desses GTs imprime novas dinâmicas ao funcionamento e à institucionalidade das cúpulas. Segundo Slaughter (2020a), isso se deve às maneiras práticas pelas quais essas agendas podem impactar a economia global, mas também se deve às preocupações de alguns membros¹², que pretendem se afastar de debates financeiros mais restritos. Ainda assim, o alargamento das agendas do G20 não se limita somente a alguns encontros ou determinados interesses de certos países. Trata-se, na realidade, de um procedimento constante no G20, onde tais agendas, que transpassam as finanças, se tornaram “consenso” no que se refere à manutenção de diálogos contínuos e aos compromissos firmados no decorrer das cúpulas.

O aumento desses GTs demonstra como esses grupos são uma estratégia fundamental para permitir que o G20 desenvolva uma presença consistente no que tange aos desafios da governança internacional. Consequentemente, embora esses grupos sejam o resultado do apelo de cada presidência para promover a interação em uma área específica, a introdução dos GTs representa também uma necessidade de manutenção de espaços para discussões sobre problemas globais (Rakhra, 2023).

Esse alargamento é entendido, em algumas análises, “como uma forma de (re)construir a governança internacional em novas bases, a fim de melhorar a coordenação entre os organismos internacionais” (Baumann, 2024, p. 24). Dessa perspectiva, enfatiza-se que o G20 não substituiria as organizações existentes, mas atuaria como um instrumento de conexão

12. Slaughter (2020a) afirma que alguns países como Alemanha, França e Coreia do Sul, em suas presidências do G20, defenderam a ampliação de agendas no âmbito das cúpulas.

entre elas. Um exemplo, é o envolvimento do G20 com a ONU, especialmente com relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Nas palavras de Slaughter (2020b), é importante avaliar o G20 não (apenas) com base em sua produção ou em seus compromissos, mas também em termos de sua contribuição para manter uma funcionalidade, mesmo que mínima, do multilateralismo, cada vez mais contestado. Para o autor, sua estrutura peculiar, baseada na informalidade, tem sido fundamental para coordenar e gerenciar as formas existentes de multilateralismo. Tal tarefa, pode ser percebida a partir das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Trabalho em conjunto com as Organizações Internacionais tradicionais como a ONU, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização Internacional do Trabalho (OIT), OMC, Organização Mundial da Saúde (OMS) entre outras.

Como apontado por Lyrio e Pontes (2024), o protagonismo que o G20 assume hodiernamente, decorre em boa medida da crise de efetividade dessas instituições tradicionais, que, à espera de reformas necessárias que custam a se materializar, abrem espaço para formas alternativas de diálogo e concertação internacional. Nesse viés, a expansão de agendas do G20 é um reflexo de tal conjuntura, onde as instituições existentes não são capazes de prover consensos e compromissos. Isso, explica o seu papel central no esforço de manter minimamente abertos os canais de diálogo entre as maiores economias do mundo e de permitir coordenação e avanços que não têm sido possíveis nesses foros multilaterais de caráter formal.

Não obstante, o aumento desse leque também é percebido como um problema, já que a quantidade de compromissos e a ampla gama de Grupos de Trabalho não é uma métrica válida para analisar as atividades bem-sucedidas do G20 (Slaughter, 2020a). Segundo Cooper e Pouliot (2015, p.334, tradução nossa¹³), “por mais inovadoras que algumas práticas diplomáticas do G20 possam ser, não se deve exagerar seu potencial impacto”. Os autores ainda complementam que, apesar de o G20 ser reconhecido como uma ferramenta importante para lidar com as crises globais, suas contribuições são limitadas, devido à sua capacidade institucional reduzida e os questionamentos em relação à sua legitimidade enquanto fórum decisório (Cooper; Pouliot, 2015). Dessa perspectiva, o grupo tem se tornado uma plataforma com declarações significativas, porém com impacto limitado na transformação da realidade, até o momento incapaz de gestar uma reforma mais ampla das instituições da governança internacional.

No plano empírico, constata-se que apesar de não existir qualquer avanço concreto no sentido da reforma do sistema multilateral na atualidade, a ampliação de agendas e criação de GTs do G20 demonstra que a cúpula se converteu em um órgão executivo, cuja coordenação global de alto nível, busca prevenir crises bem como integralizar as agendas inseridas nas instituições multilaterais. Para Slaughter (2020b), apesar das estruturas formais que guiam o multilateralismo serem os “elementos-chave” para responder às dificuldades de cooperação no contexto globalizado, o G20 a partir de suas práticas informais é, de certo modo, uma tentativa de gerenciar e controlar melhor as complexidades da governança internacional contemporânea e suas normas associadas.

13. that as innovative as some diplomatic practices of the G20 may be, we should not overstate their potential impact.

Conforme sintetizaram Wang Lei e Wang Rui (2016), constata-se que o G20 passou por três fases de transição institucional: 1) um fórum informal entre ministros das finanças e presidentes de bancos centrais; 2) um mecanismo de gerenciamento de crises principalmente no que se refere à crise financeira global em 2008 e, cada vez mais; 3) uma plataforma de longo prazo para tentar lidar com os desafios da governança internacional na contemporaneidade. Em suma, a ampliação de temáticas no âmbito do G20 sinaliza para os esforços empreendidos pelos Estados, nos últimos anos, na busca de meios flexíveis para coordenar respostas coletivas e gerenciar a natureza complexa das formas existentes de multilateralismo (Slaughter, 2020b).

Considerações Finais

Este artigo buscou avançar na reflexão sobre o papel do G20, em um contexto de crise do multilateralismo e das dinâmicas da governança internacional. Como analisado, o G20 é atualmente um mecanismo multilateral sem tratado constitutivo, integrado apenas pelas maiores economias do mundo e, desde 2023, a União Africana. Não se trata, portanto, de um foro de participação universal ou aberto à adesão de qualquer país, como é o caso da ONU. Ainda assim, o G20 deixou de ser apenas um espaço de coordenação limitado a assuntos financeiros e econômicos, passando a estimular a adoção de compromissos em múltiplas frentes que perpassam os desafios globais, seja na área da saúde, da educação, do meio ambiente, do desenvolvimento, da tecnologia dentre outras.

A partir das análises sobre a expansão de agendas no âmbito das cúpulas, observa-se que o G20 está desenvolvendo uma identidade multidimensional, que além de imprimir novas dinâmicas ao funcionamento e à institucionalidade das cúpulas, também estimula o diálogo num contexto em que se acentuam rivalidades geopolíticas entre seus membros. Portanto, quaisquer que sejam as críticas, seja pela ameaça ao multilateralismo universalista ou pelo seu potencial impacto, o G20 atualmente se converteu em um espaço singular cuja coordenação global de alto nível busca estimular o diálogo contínuo para a manutenção do multilateralismo, mesmo que em novos formatos.

De fato, ainda que o G20 venha a se defrontar com impasses e paralísias, não há uma opção alternativa de concertação internacional ágil e flexível entre os países de maior peso econômico e político no mundo. No cenário das transformações em curso na ordem internacional, tanto no que diz respeito às estruturas de poder como aos processos e atores da política contemporânea, a reflexão acerca do papel do G20 enquanto espaço de manutenção do multilateralismo ganha relevância.

Referências bibliográficas:

- ACHARYA, Amitav. Rethinking Demand, Purpose and Progress in Global Governance: An Introduction. In: ACHARYA, Amitav (org). **Why Govern: Rethinking Demand and Progress in Global Governance**. Cambridge, Cambridge University Press, 2016, Cap. 1, p.1-47.
- BARNETT, M.; DUVALL, R. **Power in global governance**. Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 375.

BARNETT, Michael; PEVEHOUSE, John; RAUSTIALA, Kal. **Global Governance in a World of Change**. Cambridge, Cambridge University Press, p. 382, 2022.

BAUMANN, Renato. G20 – De onde veio; onde vai. Nota Técnica, Brasília. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, ed. 1, 2024. Doi: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdinte70>

COOPER, Andrew F; POULIOT, Vincent. How much is global Governance changing? The G20 as international practice. **Cooperation and Conflict**, v.50, n.3, p. 334–350, 2015.

G20 (2009). **Pittsburgh Summit Final Declaration, 24-25 de setembro, 2009**. Disponível em: <https://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925-br.html>. Acesso em: 30 agost. 2024.

G20 (2010). **Toronto Summit Final Declaration, 27 de junho, 2010**. Disponível em: <https://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communique.html>. Acesso em: 30 agost. 2024.

G20 (2011). **Cannes Summit Final Declaration, 4 de novembro, 2011**. Disponível em: <https://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-en.html>. Acesso em: 30 de agost. 2024.

G20 (2012). **G20 Leaders Declaration Los Cabos, Mexico, 19 de junho, 2012**. Disponível em: <https://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0619-loscabos.html>. Acesso em: 30 de agost. 2024.

G20 (2013). **G20 Leaders' Declaration, St Petersburg, Russia, 6 de setembro, 2013**. Disponível em: www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html. Acesso em: 30 agost. 2024.

G20 (2014). **G20 Leaders' Communiqué Brisbane, Australia, 16 de novembro, 2014**. Disponível em: <https://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-1116-communique.html>. Acesso em: 30 agost. 2024.

G20 (2015). **G20 Leaders' Communiqué Antalya, Turkey, 16 de novembro, 2015**. Disponível em: <https://www.g20.utoronto.ca/2015/151116-communique.html>. Acesso em: 30 de agost. 2024.

G20 (2016). **G20 Leaders' Communiqué Hangzhou, China, 5 de setembro, 2016**. Disponível em: <https://www.g20.utoronto.ca/2016/160905-communique.html>. Acesso em: 30 de agost. 2024.

G20 (2017). **G20 Leaders' Declaration: Shaping an Interconnected World, Hamburg, Germany, 8 de julho, 2017**. Disponível em: <https://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-G20-leaders-declaration.html>. Acesso em: 30 de agost. 2024.

G20 (2018). **G20 Leaders' Declaration: Building Consensus for Fair and Sustainable Development, Buenos Aires, Argentina, 1 de dezembro, 2018**. Disponível em: <https://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-leaders-declaration.html>. Acesso em: 30 de agost. 2024.

G20 (2019). **G20 Osaka Leaders' Declaration Osaka, Japan, 9 de junho, 2019**. Disponível em: <https://www.g20.utoronto.ca/2019/2019-g20-osaka-leaders-declaration.html>. Acesso em: 30 agost. 2024.

G20 (2020). **Leaders' Declaration Riyadh. Saudi Arabia Summit, 21 de novembro de 2020**. Disponível em: <https://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-leaders-declaration-1121.html>. Acesso em: 30 de agost. 2024.

G20 (2021). **G20 Rome Leaders' Declaration Rome, Italy, 31 de outubro de 2021**. Disponível em: <https://www.g20.utoronto.ca/2021/211031-declaration.html>. Acesso em: 30 de agost. 2024.

G20 (2022). **G20 Bali Leaders' Declaration, 16 de novembro de 2022**. Disponível em: <https://www.g20.utoronto.ca/2022/221116-declaration.html>. Acesso em: 30 de agost. 2024.

G20 (2023a). **G20 New Delhi Leaders' Declaration New Delhi, India, 9 de setembro de 2023**. Disponível em: <https://www.g20.utoronto.ca/2023/230909-declaration.html>. Acesso em: 30 de agost. 2024.

G20 (2023b). **Sherpas Track, New Delhi, India, 2023**. Disponível em: <https://g20.in/en/works-treams/sherpa-track.html>. Acesso em: 01 set. 2024.

G20 (2024). **Trilha de Sherpas, Rio de Janeiro, Brasil, 2024**. Disponível em: <https://www.g20.org/pt-br/trilhas/trilha-de-sherpas>. Acesso em: 01 set. 2024.

HAASS, Richard. **The case for messy multilateralism**. *Financial Times*, Londres, 5 de janeiro de 2010.

KAHLER, Miles. Global Governance: Three Futures, *International Studies Review*, Volume 20, Issue 2, June 2018, Pages 239–246, <https://doi.org/10.1093/isr/viy035>

LYRIO, Mauricio C.; PONTES, Kassius D. **O G20**. Brasília. Fundação Alexandre Gusmão. p.115, 2024.

- MELLO, Flavia de Campos. "Governança Internacional no Século XXI". In: NASSER, R. M. (org.). **Os Conflitos Internacionais em Múltiplas Dimensões**. São Paulo, UNESP, 2009, cap 3., p. 232.
- MELLO, Flavia de Campos. **O Brasil e o multilateralismo contemporâneo**. Texto para discussão, Brasília: IPEA, n. 1628, p.7-28, 2011.
- NARLIKAR, Amrita. Can the G20 Save Globalisation? Berlim, **GIGA Focus Global**, n.1, 2017. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/can-the-g20-save-globalisation>. Acesso em: 03 set. 2024.
- NEWMAN, Edward.; THAKUR, Ramesh.; TIRMAN, John. **Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change**. Tóquio, United Nations University Press, 2006, p.578.
- NOVOSSELOFF, Alexandra. **L'essor du multilatéralisme: principes, institutions et actions communes**. Annuaire Français des Relations Internationales, 2002, v. 3.
- RAKHRA, Kanica. The G20 as a Multilateral Force. Rio de Janeiro, **CEBRI Journal**, n.8, p.77-94, 2023.
- RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. **International Organization**, v.26, n.3, p. 561-598, 1992.
- SINHA, Aseema. Understanding the 'crisis of the institution' in the liberal trade order at the WTO. **International Affairs**, v.97, n.3, p. 1521-1540, 2021. Doi : <https://doi.org/10.1093/ia/iab109>
- SLAUGHTER, Steven. **The Power of the G20: The Politics of Legitimacy in Global Governance**. London, Routledge. 2020a, Cap. 8, p.203.
- SLAUGHTER, Steven. Global informalism and the G20. **Journal of International Relations and Development**, v.24, p. 533-554, 2020b. Doi: <https://doi.org/10.1057/s41268-020-00201-z>
- PENTTILÄ, R. **Multilateralism light: the rise of informal international governance**. Centre for European Reform. Londres, Centre for European Reform, July 2009.
- VEIGA, P. da M. **Um ano após a crise: o que mudou na agenda econômica global do Brasil?** Cindes, Documento, dez. 2009.
- WANG, Lei; WANG, Rui. G20 Institutionalization: From Crisis-Management to Long-Term Global Governance. Shanghai: **China Quarterly of International Strategic Studies**, v.2, n. 3, p. 347-364, 2016.

A relação entre Turquia e Estados Unidos: a geopolítica da Guerra-Fria e a estratégia da contenção



The relation between Turkey and the United States: the geopolitics of the Cold War and the strategy of containment

La relación entre Turquía y Estados Unidos: la geopolítica de la Guerra Fría y la estrategia de contención

Waldeir Eustáquio dos Santos¹
Rodrigo Corrêa Teixeira²

1. Professor e Chefe de Departamento do Curso de Serviço Social - Campus Coração Eucarístico, da PUC Minas. Contato: waldeirsocial@gmail.com.

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13n1p123-144

Submetido em: 27 de março de 2024
Aceito em: 5 de agosto de 2024.

2. Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia – Tratamento da Informação Espacial, e do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas. Contato: rteixeira@pucminas.br.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a estreita relação entre Turquia e Estados Unidos da América (EUA) e a geopolítica da Guerra Fria. Analisar essa relação ajuda compreender a posição da Turquia como país de contenção à expansão soviética durante o conflito bipolar. Esse trabalho traz o recorte temporal considerando o período de 1947/1989. O ano de 1947 marca o início formal da Guerra Fria tendo alguns documentos, discursos e políticas que funcionaram como uma “declaração de guerra” por parte dos estadunidenses. O discurso do presidente Truman, anunciando o apoio aos países ameaçados pelo totalitarismo da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas); o plano Marshall, uma ajuda financeira para reconstrução da Europa, destruída pela guerra e o artigo lançado na *Foreign Affairs*, sob o pseudônimo X, afirmando e confirmando quem era o inimigo a ser combatido. O artigo buscou apresentar como referencial teórico o uso da geopolítica, principal elemento motivador da relação entre EUA e Turquia no período estudado. Como apontamentos finais o texto demonstra que de fato a Turquia era parte significativa do cinturão de isolamento ao crescimento soviético.

Palavras-chave: Turquia, EUA, URSS, Guerra Fria, Geopolítica.

ABSTRACT

This article aims to analyze the geopolitics of the Cold War, and one of the striking aspects was the close relationship between Turkey and the United States of America (USA). Analyzing this relationship helps to understand Turkey's position as a country to contain Soviet expansion during the bipolar conflict.

This work has a temporal cut considering the period of 1947/1989. The year 1947 marks the formal beginning of the Cold War with some documents, speeches and policies that functioned as a “declaration of war” by the Americans. President Truman’s speech, announcing support for countries threatened by totalitarianism in the USSR (Union of Soviet Socialist Republics); the Marshall plan, a financial aid for the reconstruction of Europe, destroyed by the war and the article published in Foreign Affairs, under the pseudonym X, affirming and confirming who the enemy was to be fought. The article sought to present as a theoretical reference the use of geopolitics, the main motivating element in the relationship between the USA and Turkey in the period studied. As final notes, the text demonstrates that in fact Turkey was a significant part of the Soviet growth isolation belt.

Key words: Turkey, USA, USSR, Cold War, Geopolitics.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la estrecha relación entre Turquía y los Estados Unidos de América (EE.UU.) y la geopolítica de la Guerra Fría. Analizar esta relación ayuda a comprender la posición de Turquía como país que contuvo la expansión soviética durante el conflicto bipolar. Este trabajo presenta un marco temporal considerando el período 1947/1989. El año 1947 marca el inicio formal de la Guerra Fría, con algunos documentos, discursos y políticas que actuaron como una “declaración de guerra” por parte de los estadounidenses. el discurso del presidente Truman, anunciando el apoyo a los países amenazados por el totalitarismo de la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas); el plan Marshall, ayuda financiera para la reconstrucción de Europa, destruida por la guerra y el artículo publicado en Foreign Affairs, bajo el seudónimo X, en el que se afirma y confirma contra quién se debe combatir. El artículo buscó presentar como referente teórico el uso de la geopolítica, principal elemento motivador de la relación entre Estados Unidos y Turquía en el período estudiado. Como notas finales, el texto demuestra que Turquía fue, de hecho, una parte importante del cinturón de aislamiento para el crecimiento soviético.

Palavras-chave: Turquía, EE.UU, URSS, Guerra Fría, Geopolítica.

INTRODUÇÃO

O artigo analisou a relação entre dois Estados relevantes no cenário Internacional: Estados Unidos da América (EUA) e Turquia. Buscou compreender como a situação dos países supracitados durante a Guerra Fria foi impactante e apresentou os efeitos causados por esse processo nas Relações Internacionais (RI). Esse período da história mundial, compreendido aqui de 1947 a 1989, foi marcado pela disputa “ideológica” entre as superpotências: EUA x URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas). Assim sendo, uma escolha metodológica foi o uso do referencial teórico geopolítico, a partir desse olhar a pesquisa buscou compreender o sentido e a entrada da Turquia no episódio, devido ao caráter estratégico-militar do conflito.

Este trabalho tem como pergunta-problema: Qual a importância da Turquia como Estado de contenção, para os EUA, durante a Guerra Fria? As hipóteses apresentadas a seguir deverão ser debatidas na última seção deste trabalho: a localização e a posição geográfica da Turquia possibilitam sua ligação aos países do centro, principalmente aos EUA

e lhe proporcionam hegemonia local; nessa condição, a Turquia foi parte do plano estadunidense de contenção da União Soviética na Guerra Fria; além disso, exerceu também o papel de contenção político-estratégica dos países do Oriente Médio frente ao chamado “Ocidente”. O objetivo do trabalho foi analisar a relação geopolítica e geoestratégica entre Turquia e os Estados Unidos para compreender a contenção à expansão soviética. Os objetivos específicos são: estudar as características históricas da Guerra Fria; debater teoricamente a aplicabilidade da geopolítica nas Relações Internacionais; analisar a relação Turquia e EUA na Guerra Fria.

A geopolítica nasceu dos estudos da Geografia Política Clássica, tendo sido influenciada por três grandes escolas: a alemã, a francesa e a anglo-saxônica. O termo foi originalmente criado por um sueco germanófilo de nome Rudolf Kjéllen em 1905, apesar de não serem atribuídos a este autor os fundamentos epistêmicos da disciplina. Ao aprofundar as análises da Geografia Política, a geopolítica inclui em seus estudos a questão estratégica, assuntos de guerra, ideologias e o serviço aos Estados. Amorim Filho (1991 e 2003) e Duarte (2023) defendem que a geopolítica além de ser uma subárea da geografia é considerada uma interseção entre três disciplinas: as Ciências Políticas, as Relações Internacionais, e a História. Nesse ponto, dialoga com Parker (1998), que entende a geopolítica como o estudo das relações internacionais de uma perspectiva espacial ou geográfica.

Dois conceitos necessários para a reflexão são expansão e contenção. A partir desses conceitos pode-se pensar, por um lado, o desejo da URSS em difundir e expandir a ideologia socialista. Por outro lado, o desejo expresso de conter o avanço dessa política por parte dos EUA. O socialismo era uma perspectiva política embasada pelo marxismo. Por motivos diversos, que não cabem análises nesse trabalho, seguiu uma trajetória, no mínimo contestável, se comparada àquela pensada e organizada por seu teórico principal, Karl Marx. Assim, a política de contenção, adotada pelo governo estadunidense e seus aliados, foi impulsionada por teóricos das RI, alinhados a vertente realista e por geopolíticos. Conforme Costa (2010), as teorias não são utilizadas inocentemente, todas têm algum direcionamento político, estatal-nacional, cultural ou socioeconômico. Com essa perspectiva, as formulações (teorias e conceitos) da geopolítica ajudam a observar a participação desses atores na política estatal da guerra. Duas ideologias opostas que traduziam interesses semelhantes, a dominação.

Havia outras perspectivas, que balizavam a ideia de contenção na formulação da política externa do governo estadunidense, que debatia internamente quais as estratégias deveriam ser adotadas: conter os soviéticos ou destruí-los? No início do conflito havia um acordo de não interferência entre as duas potências. Assim os EUA protegiam suas áreas e a URSS defendia suas zonas de influência, sem que ninguém pudesse promover intervenções em espaços já pré-determinados no final da Segunda Guerra, conforme afirma Pecequillo (2005). Sabe-se, contudo, que esse acordo não foi respeitado, gerando diversos momentos de tensão no sistema bipolar à época.

Para desenvolver a estratégia da contenção o Governo estadunidense criou algumas Organizações Internacionais que pudessem auxiliar na viabilização do processo. O desejo era auxiliar os países que ainda não estavam sob a influência soviética a se manterem “livres, democráticos e em paz”. No entanto, a dúvida pairava: quais seriam esses países e como se daria a ajuda? Nesse contexto surgem algumas políticas como a Doutrina Truman e Plano Marshall, ambas em 1947, conforme (Visentini, 1996), além da criação de organismos como a OTAN (Organização do Tratado Atlântico Norte), entre outros. Nesse ponto teve início a relação com a Turquia. A participação dos turcos em organizações multilaterais, tem significado geoestratégico, considerando a teoria de Nicholas Spykman (1944) a Turquia estaria exatamente de dentro do Rimland, que será explicado no decorrer do artigo.

As seções que compõem o desenvolvimento do artigo são três. A primeira é Relatos da Guerra Fria, na qual se dá a contextualização histórica. Nessa pesquisa, adotou-se o ano de 1947 como início da Guerra Fria tendo como base documentos, discursos e formulação de políticas, que funcionaram como uma espécie de “declaração de guerra” dos estadunidenses aos soviéticos. Os documentos e fatos foram: o discurso de Truman, anunciando apoio aos países ameaçados pela URSS; o plano Marshall, ajuda para reconstrução da Europa pós-guerra e o artigo publicado na *Foreign Affairs* sob o pseudônimo, X, informando quem seria o verdadeiro inimigo a ser combatido pelas forças capitalistas.

A segunda seção é Geopolítica e Relações Internacionais na Guerra Fria, na qual são analisadas a geopolítica anglo-saxônica. Dessa escola serão estudados o britânico Sir Halford Mackinder, e o estadunidense Nicholas Spykman, sendo esses, os dois principais teóricos. Mackinder foi criador da teoria do Heartland, o Coração Continental, expressa no poder terrestre. Já Spykman (1944) é o responsável pela teoria do Rimland, uma síntese do poder terrestre e do poder marítimo que formaria um anel em torno do Heartland de forma a conter sua expansão de poder.

A terceira seção é Turquia e EUA na Guerra Fria. No âmbito geopolítico a Turquia desempenha função relevante tanto no aspecto da segurança, quanto para a economia global. A localização turca significa a ligação entre dois mundos, o Oriente e o Ocidente. Sua posição geográfica a coloca como parte de quatro locais sensíveis na política internacional: Oriente Médio, Balcãs, Cáucaso e o Mar Negro. Para estudar a Guerra Fria, conflito que representava sociedades e projetos societais antagônicos na visão de Halliday (1999), deverá ser abordado tanto aspectos empíricos, quanto debates teóricos. Um caso clássico desse período foi a crise dos mísseis em outubro 1962, conforme Allison e Zelikow (1999), um evento que marcou a história da Guerra Fria e outro já no período em que o conflito havia terminado foi a coalizão na guerra do Iraque. Esses momentos permitem avaliar a relação entre os dois atores estudados nesse trabalho.

E nas Considerações Finais serão avaliadas finalmente a relação entre EUA e Turquia e a consequência dessa parceria para as RI no atual cenário internacional.

RELATOS DA GUERRA FRIA

A Guerra Fria teve seu início logo após o término da II Guerra Mundial, contudo, desde o final do século XIX, os ingleses já mantinham certo nível de preocupação com a Rússia (Mackinder, 1919). O século XX teve seu início marcado por outro episódio que colocou os russos em destaque, a revolução de 1917, fato também incorporado na análise da Guerra Fria, pois, apresentava naquele momento um modelo alternativo ao Capitalismo. Diante desses fatos pode-se afirmar que o mais importante evento político e diplomático do Pós – II Guerra foi construída ao longo de um delicado processo histórico. Prova disso, a diplomacia americana reconheceu a URSS apenas em 1933. Uma guerra diferente das demais, pois, não houve o duelo de fato, não abertamente entre as duas potências, mas por vezes, como em 1962, o mundo se viu próximo de um conflito nuclear.

Durante a II Guerra, EUA e URSS estiveram do mesmo lado na batalha contra o Eixo, no fim desse período as diferenças reapareceram e se acentuaram. A hegemonia dos EUA marcou as duas décadas pós II Guerra Mundial. Assim a força de Wall Street e do Pentágono fizeram o mundo experimentar o que ficou conhecido como a Pax Americana. As décadas de 1950 e 1960 foram marcadas por crises diversas no contexto da bipolaridade, uma dessas foi a questão da independência dos países africanos. A economia americana respondia por uma média de 60% da produção mundial e buscava a queda dos principais concorrentes, principalmente da Europa. A URSS, apesar de debilitada, gozava de prestígio, pois, havia derrotado o Exército Nazista, que buscava conquistar parte do Heartland (Hobsbawm, 1995).

Cientes da ambição soviética por influenciar o Oriente Médio, os estadunidenses conseguiram algumas vitórias pontuais ainda em 1946. Nesse ano os soviéticos tentaram controlar o petróleo no Irã além de exercer forte pressão sobre a Turquia pelo controle dos Estreitos Bósforo e Dardanelos. O governo dos EUA exigiu e conseguiu a saída da URSS do território Iraniano; nisso defendiam a importante questão energética do petróleo, até aquela data dominada pela Inglaterra. As discussões em torno das fontes de energia já eram relevantes para o Planeta. No caso da Turquia, diante da pressão soviética em relação aos estreitos, o auxílio e intervenção da Casa Branca seria essencial. Na Grécia, havia a suspeita da “Insurgência Comunista”, os ingleses ainda desestruturados também solicitaram ajuda dos EUA para controlar os conflitos no território grego.

A política de contenção teve sua empiria esboçada por George Kennan (1947), diplomata americano na Rússia. Kennan enviou um telegrama ao Departamento de Estado e nesse documento deixou claro quais eram os desejos soviéticos: dizia que a pressão de Moscou por expandir seu poder deveria ser parada com uma firme e vigilante contenção. Sua advertência foi reforçada com um artigo publicado na *Foreign Affairs*, revista de RI nos EUA. O Título do artigo era *The sources of Soviet Conduct* que foi publicado originalmente sob o codinome X em 1947. Segundo Kissinger (2001a) esse artigo tinha uma conotação muito filosófica, mas foi sem dúvida um dos pilares da estratégia de contenção.

Em 1947 o Presidente Truman fez uma visita ao Congresso Americano e em seu discurso solicitou \$400 milhões. Essa significativa ajuda seria dividida entre os países da Europa, tinha viés “econômico”, e seria repassada também à Grécia e Turquia, iniciava-se assim a Doutrina Truman. Conforme Pecequillo (2005), a política de contenção tinha a importância de uma missão religiosa para os americanos. A autora entende que a fundamentação da estratégia foram os seguintes documentos: o texto lançado pela *Foreign Affairs*, a NSC 20 (National Security Council) de 1948 e a NSC 68 de 1950, além do discurso de Truman no Parlamento. Kissinger (2001a) afirma que a questão moral perpassou os documentos basilares da política de contenção, a NSC 68 e o artigo de Kennan (1947). Para os americanos as derrotas morais eram mais perigosas que as militares.

Também no mesmo ano um dos Ministros do Governo Truman elaborou a política que deveria recuperar a economia europeia, o Plano Marshall. “É lembrada geralmente como uma das mais bem-sucedidas iniciativas de política externa na história dos EUA” (Hogan, 2011, s/p, tradução nossa)³. Os dois planos estadunidenses, Plano Marshall e Doutrina Truman, lançaram as bases para as organizações, a OTAN deveria completar a aliança econômica e a contenção militar. Internamente os formuladores da PE (política externa) americana viam na criação de agências a solução para organizar e atender às demandas da nova situação mundial. No aspecto geopolítico, naquele momento, a Alemanha se constituiu num problema especial para os EUA. O país de Hitler foi dividido em quatro zonas de influência (EUA, França, Inglaterra e URSS). O governo de Washington temia perder Berlim, posteriormente a Alemanha e finalmente a Europa. Rapidamente a Guerra Fria se espalhou pela Ásia e Oriente Médio, resultado da busca por influência. Dois países na Ásia causaram preocupação aos EUA. A China, onde triunfou sua revolução em 1949, e a Coreia do Norte.

Em 1950 Truman autorizou o aprofundamento dos estudos para a criação de uma nova Bomba de Hidrogênio e reverteu a NSC 68 para o que ficou conhecido como a Política de Retaliação Massiva. Assim sendo, usaria as armas nucleares caso algum aliado ou qualquer interesse estadunidense fosse atacado por inimigos, contudo, até aquele momento histórico a URSS não possuía armas de destruição em massa. Esse documento teve, portanto, o objetivo de ampliar a contenção, organizar a mobilização para a guerra e militarizou a Política Externa (Pecequillo, 2005). Na visão, lançada pelo documento, a URSS desejava conquistar a Eurásia, avançar sobre o Atlântico e o Pacífico e chegar de vez ao Ocidente. A NSC 68 definia estratégias para impulsionar o poder americano e dos aliados diante dos soviéticos.

A contenção tinha então três principais objetivos: conter o crescimento da URSS; conter a ideologia comunista e difundir a ideologia capitalista, através do livre mercado e democracia. Em 1953 o Governo de Eisenhower, republicano, entendeu que a estratégia da Contenção não estava adequada e que dessa forma não seria capaz de conter a expansão soviética. O conflito terminaria apenas quando uma das partes estivesse completamente derrotada. Também internamente o país foi afetado, o peso da propaganda dentro do país provocou o que ficou conhecido como

3. It is generally regarded as one of the most successful foreign policy initiatives in US history.

o Pânico Vermelho. Para Pecequillo (2005), o período de 1947 a 1962 ficou caracterizado como a 1ª fase da Guerra Fria, marcada pela confrontação, em nenhum outro momento histórico os EUA demonstraram com tamanha ênfase seu poder.

O Terceiro Mundo emerge principalmente em 1955, como resultado do fim da II Guerra e do colonialismo. Esses fatos foram delineando a Guerra Fria, o que fez mudar novamente os rumos das Relações Internacionais após o seu término em meados de 1991. Os EUA adotaram a estratégia regionalista de modo que pudessem garantir a ordem e a estabilidade no cenário internacional. Com isso, buscavam também impedir o crescimento de adversários ou qualquer outro poder que pudesse confrontá-los. A presença global americana enfraqueceu a URSS – isolando-a, fato que posteriormente levaria à sua derrota.

Para os republicanos a política de Truman era considerada branda e conivente com o crescimento soviético, já no governo Eisenhower a contenção foi elevada a uma maior atividade e pragmatismo, deixa de ser uma política antissoviética para ser anticomunista (Pecequillo, 2005). Nesse período surgiu, o já mencionado, movimento do Terceiro Mundo, reunindo países não-alinhados e esses Estados adotam posturas de acordo com as ideologias/interesses de seus líderes. Com isso novos riscos e desafios surgiram, um exemplo disso são as guerras étnicas que explodiram no Continente Africano. Com a chegada de Kennedy à presidência em 1961, os investimentos em armamentos são incrementados, o período marcou o início da 2ª fase da Guerra Fria.

Contudo, logo no segundo ano de governo, o presidente Kennedy enfrentaria a Crise dos Mísseis em Cuba, após a resolução desse evento teve início a fase de Coexistência. O Terceiro Mundo se tornou o centro das atenções, na América Latina qualquer país que esboçasse alguma tendência comunista era “visitado” pela CIA (Agência de Inteligência Americana). Para intensificar a vigilância houve também cooperação financeira: a Aliança para o Progresso foi o símbolo desse objetivo de influenciar a América Latina, também pela via econômica, fato que não foi diferente na Turquia. Em meados de 1973 a contenção foi duramente questionada, pelos episódios do Vietnã, década marcada também pelo enfraquecimento econômico dos EUA. Esses dois fatores somados abalaram a liderança global americana.

Como resposta à crise dos anos 1970, foi elaborada a estratégia da *détente* -, uma disputa geopolítica que almejava novo alcance, caráter e flexibilidade para a diplomacia americana. Os EUA passaram a reconhecer o crescimento e valor dos soviéticos. A formulação dessa Política Externa promoveu uma mudança estratégica de hegemonia para liderança e a busca pela multipolaridade, sem *comprometimento* incondicional. Com isso, a ideia era diminuir as tensões com a URSS trazendo para a cena novos atores internacionais, promoveu assinatura de acordos com a China para impedir qualquer projeção de poder na região do Pacífico. Assim sendo a estratégia volta a ser antissoviética, não mais anticomunista (Pecequillo, 2005).

A *détente* foi considerada uma fuga à tradição americana, por isso, não foi consenso entre liberais, nem conservadores. A diferença entre as

estratégias era: a contenção buscava a destruição do inimigo e a pressão; a *détente* buscava a convivência e normalidade. Essa situação durou até o ano de 1979, quando a URSS invadiu o Afeganistão, fato que provocou o retorno à política mais ofensiva. Com a queda de Nixon, devido a um escândalo interno, e após o curto governo Ford, Jimmy Carter assume promovendo a reformulação da contenção. Dessa vez, no entanto, optando por uma política de maior abertura econômica, política e social, incorporou novos temas à agenda, diálogo com os países do “terceiro mundo”, abertura à discussão dos direitos humanos e outros temas de relevância global.

Outro momento de transformação na política internacional foi a chegada de Ronald Reagan à Casa Branca. Nesse governo a relação com a URSS foi modificada, sendo apresentada uma tendência ao endurecimento, o que não ocorreu de fato. Nos quatro anos seguintes houve um maior relaxamento das tensões também em virtude das mudanças no Governo Comunista, com Gorbatchov sendo considerado entreguista e traidor. Por outro lado, a URSS sofreu prejuízos políticos, econômicos e militares ao invadir o Afeganistão, Pecequillo (2005) afirma que foi para os soviéticos como o Vietnã para os americanos. Um dos primeiros sinais de queda do Bloco liderado pelo Kremlin foi o abandono da corrida armamentista. Gorbatchov promoveu duas políticas de abertura, Glasnost e Perestroika; a primeira deveria reformar a política e a segunda reformar a economia socialista. Contudo, já era demasiado tarde. Após uma série de crises internas, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas caiu – determinando, em tese, o fim da Guerra Fria.

GEOPOLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA GUERRA FRIA.....

A vertente teórica geopolítica teve seu início marcado na transição do século XIX para o XX. Os teóricos clássicos são: Frederich Ratzel, Karl Haushoffer, Halford Mackinder, Rudolf Kjellen, Alfred T. Mahan e Nicholas Spykman. E ambos estavam ligados às duas principais escolas da geopolítica: a anglo-saxônica e a germânica. A Escola anglo-saxônica teve sua origem ligada ao pensamento de Mahan, seguido por Mackinder e Spykman. A diferença entre Mahan, Mackinder e Spykman pode ser explicada da seguinte forma: o primeiro a tese – poder marítimo; o segundo a antítese – poder terrestre; o terceiro a síntese – poder marítimo e terrestre. Alfred T. Mahan – formulou a geoestratégia de poder marítimo, historiador naval americano viveu no período de 1840 – 1914. Mahan era um admirador do poder marítimo britânico e acreditava que uma grande nação deveria ter frotas fortes e vários pontos de controle nos mares e oceanos. Depois de Mahan os EUA se tornaram uma potência marítima, ele buscou formas de imitar o poder britânico. Sua obra principal foi *Influence of sea power upon history* (Amorim Filho, 1991; Amorim Filho, 2003; Duarte, 2023).

A geopolítica se utiliza dos conhecimentos espaciais (geográficos) e políticos para agregar poder ao Estado. A geopolítica alemã teve sua origem nos tempos do Império de Napoleão, seria, para os alemães, uma espécie de “anti-napoleonismo”. Trazia ainda em sua origem a necessidade de unificação da Alemanha e a importância de se criar um império

alemão consistente, forte. Para isso, era preciso uma convicção, de que não há geopolítica sem história, não há geopolítica sem política e claro sem a geografia. As principais aplicações, em atividades formais, da geopolítica são: pesquisa e ensino escolar, mídia e comunicação, serviços militares e segurança. Ela pode ser utilizada para assessorias políticas e estratégicas, órgãos governamentais formais, organizações internacionais e transnacionais. No campo das atividades informais, pode ser utilizada para serviços de inteligências, centros de comando de movimentos, guerrilhas e movimentos revolucionários, atividades criminosas e migrações clandestinas (Amorim Filho, 1991; Amorim Filho, 2003; Duarte, 2023).

Segundo Morgenthau (2003) a política e a sociedade em geral são regidas por leis objetivas baseadas na natureza humana. O interesse humano, aqui conduzido para o objetivo estatal, é definido em termos de poder. Os políticos pensam e moldam suas ações para alcançar o poder, a dominação seja de sua nação ou de nações estrangeiras. Por isso Morgenthau vai ser enfático em dizer que não interessa, a princípio, conhecer as convicções políticas do condutor da Política Externa. É mister conhecer a priori sua capacidade intelectual, pois, assim pode se perceber o que ele fará em termos de relações internacionais. O debate americano no período pós-guerra girava em torno de uma política isolacionista contra a política externa expansionista, os idealistas contra os realistas. Spykman, homem hobbesiano e maquiavélico, estava filiado à P.E. intervencionista, ao realismo das Relações Internacionais e à Geopolítica. Naquele período, sob o ponto de vista realista, o sistema era belicoso, anárquico e demonstrava a força dos Estados Nacionais.

Os pensadores da política de autocontenção isolacionista argumentavam que a defesa deveria ser organizada no próprio território ou hemisfério, com base no poder parador das águas. Para Spykman era necessário avançar a defesa e posicioná-la do outro lado do Atlântico e do Pacífico, para evitar aproximação do poder inimigo. Ele pensava a geopolítica de forma abrangente e via a posição dos EUA tanto em relação à América Latina, quanto à Europa como sendo de sua exclusividade. Acreditava que a Política Internacional do século XX seria definida em termos de poder pelo domínio da Eurásia pelos norte-americanos ou vice-versa, em jogo de equilíbrio de forças global e não apenas regional (Melo, 1999).

No início do século XX, Japão e Reino Unido conseguiram impedir a expansão da Rússia. Na Segunda Guerra de um lado estavam Alemanha e Japão, do outro EUA, Rússia e Reino Unido, caso alemães e nipônicos vencessem o conflito formariam um fortíssimo poder anfíbio. No caso de unificação da Eurásia pelos dois poderes imperiais a única solução para os EUA seria a integração política e econômica do continente americano, pensou Spykman (1944), uma ideia semelhante às pan-regiões de Haushofer. Para Spykman não seria interessante para o poder americano uma Europa federada, sua intenção era de promover poderes divididos e equilibrados no continente. Depois de sua morte foi publicada a obra “A Geografia da Paz” que apresentava a teoria do Rimland. O Rimland substituiria o Inner Crescente que contornava o Heartland. O ideal seria uma geografia anfíbia, com uma frente no oceano e outra no continente, uma zona amortizadora entre os poderes conflitantes marítimos

e terrestres. Para Spykman a história demonstra que Rússia e Inglaterra sempre lutaram contra poderes saídos do Rimland, portanto, pensava que no Rimland estava localizada a ameaça (Melo, 1999).

Mackinder, por outro lado, buscou sempre preparar estratégias para destruir os inimigos do Império Britânico. Suas teorias davam conta de que um poder terrestre muito forte que caso se juntasse a um poder marítimo destruiria a força britânica. Por influência de Ratzel – era também organicista. Em 1904 Mackinder cria a Teoria do Coração do mundo (Heartland), uma massa continental eurásiana. Para ele quem controlasse o Heartland e se aliasse a uma potência naval seria invencível. Em 1943 o estrategista acrescenta uma parte da China na Heartland, criando assim a teoria da periferia do mundo – Hinterland. O Heartland seria na visão do autor uma vasta área de planícies inacessível para qualquer poder marítimo. O temor era que um poder terrestre poderia rivalizar com o poder marítimo britânico. Entendia que o Estado que controlasse o Heartland poderia controlar o mundo. Segundo Melo (1999), na primeira formulação o Coração Continental de norte a sul estendia-se das costas do Oceano Ártico aos desertos da Ásia central. No sentido Leste-Oeste englobava todo território russo até o Mar Báltico. Com o desenrolar da guerra e os fatos que pôde observar, Mackinder repensou suas formulações e em 1943 publicou novo artigo na *Foreign Affairs* com o título: *The Round World and the winning of the peace*.

O Coração Continental na primeira formulação em “1904 abrangia 23 milhões de km², o Heartland de 1943 foi reduzido a 13 milhões de km²” (Melo, 1999, p. 63). Foi retirado da formulação grande parte do território russo. Vale ressaltar que o conceito era estratégico, portanto, seus limites não são fixos, a história só é o que é por causa da Geografia. É em virtude do Coração Continental que surge uma das mais famosas frases de Mackinder, conforme mencionada a seguir. A World Island (Europa, Ásia e África) formavam um único grande continente, o grande oceano, “quem domina a Europa Oriental, controla o Heartland; quem domina o Heartland controla a Word Island; quem domina a Word Island controla o mundo” (Mackinder, 1948, p.183).

Nos Estados Unidos aumentava o debate no nível acadêmico e político sobre a participação do país nas questões da política internacional. Segundo Melo (1999), Nicholas Spykman, participou do debate ativamente e se posicionou a favor do realismo e da ideia de intervenção. Perturbados com o alcance da geopolítica alemã os EUA buscavam formular sua geopolítica com perspectiva diferente. Pensavam uma abordagem mais “ética e política”, afirma Costa (2010). Spykman (1944) numa posição realista rompe com essa característica e defende a geopolítica mais agressiva e que atenda às pretensões de uma potência. Para o autor, o ideal nas relações internacionais seria o equilíbrio de poder, não tratados e acordos.

Para Spykman (1944) a guerra psicológica e a propaganda podem transformar o conflito entre Estados numa guerra entre nações. Em seus trabalhos Spykman sugere que os EUA formulem o mercado único com os países da América do Norte, Central e do Sul. Chamou a atenção principalmente para o eixo ABC (Argentina, Brasil e Chile), que tinha

seu comércio mais voltado para a Europa. Assim além do comércio forte poderia ser criado um sistema de defesa único. Com base nas duas teorias Spykman (1944) criou a teoria do Rimland, um anel em torno do heartland, que teria a função de conter o poder, ou o crescimento do poder, no coração continental.

Em torno dessa massa continental, desde a Grã-Bretanha até o Japão, e entre continente do norte e os dois continentes do sul, segue-se o grande caminho circunferencial do mundo. Este caminho parte dos mares internos e marginais da Europa Ocidental (o Báltico e o mar do Norte);... cruza o mar Vermelho,... o Indico... e termina finalmente no Mar de Okhotsk (Spykman, apud Costa, 2010, p. 173).

TURQUIA E EUA NA GUERRA FRIA

A Turquia é um país relativamente grande, quando comparado aos países da Europa, segundo (Fernandes, 2005). Possui uma extensão territorial de aproximadamente 769.000 km², controla dois estreitos, o Bósforo e o Dardanelos, tem uma população de aproximadamente 82 milhões. Sua fronteira tem extensão de 2.648 km, e está ligada com 08 (oito) países bem diversos em termos de cultura, e segurança: Armênia, Geórgia, Síria, Irã, Iraque, Bulgária, Grécia e Chipre. A Turquia pertence geograficamente à Europa, Oriente Médio, Ásia, Cáucaso, Mar Negro, Mediterrâneo e Balcãs. É com base nessa diversidade que este texto busca apresentar as possibilidades desse Estado (Zahreddine; Lasmar; Teixeira, 2012).

Para Kissinger (2001a) os americanos dominavam o “ar” e as “águas”, mas os soviéticos dominavam o Heartland, ou seja, a força terrestre soviética seria quase imbatível. Nesse ponto a Turquia seria importante aliado, pois possuía o poder anfíbio, força terrestre e a marítima. Na visão moral do conflito, os soviéticos seriam, para os EUA, homens sem escrúpulos e precisavam antes de tudo ser “convertidos”, o que se evidencia nos escritos de Kennan (1947). Kissinger destaca que em seus anos iniciais a contenção era marcada por três aspectos, o militar, o moral (correção do caráter) e o missionário, o ideal de salvar o mundo.

Segundo Harris (1972), a relação entre Turquia e EUA surgiu de uma união bem pensada e planejada, pois cada país tinha interesses específicos nessa situação. Para compreender a relação entre os países é necessário resgatar alguns tópicos importantes da formulação e execução de Política Externa. Muitas decisões na política internacional são tomadas com base nessas abordagens e contribuem para melhor compreensão do processo decisório e por que determinadas escolhas ocorrem.

Para Cintra e Pereira (2009), o processo de tomada de decisão em Política Externa está diretamente ligado aos Poderes Executivo e Legislativo. Como há vários interesses de grupos específicos em jogo, a relação entre os poderes ocorre, muitas vezes, fora do âmbito oficial/tradicional. A P.E. americana é desenvolvida basicamente com a intervenção dos grupos de interesse, lobbies e tomadores de decisão, ligados ao Executivo e Congresso. Na história das relações entre EUA/Turquia a presença dos lobbies foi sentida, no caso do Chipre com a atuação do Lobby Grego que fez por algum momento a situação ficar balanceada favoravelmente para Chipre diante da disputa com os turcos.

Com o fim do Segundo Conflito Mundial existia o temor de que os soviéticos fizessem da Turquia outro de seus países membros. A URSS manifestava ainda o desejo de renovar os acordos oriundos do Tratado de Montreux (1936) sobre a utilização dos estreitos turcos. Segundo Fernandes (2004) a relação com a URSS teve para a Turquia dois momentos distintos: entre 1919 e 1922, Lenin subsidiou a luta turca enviando-lhe armamento e propiciando apoio político. Já no período pós - Segunda Guerra, o desejo de expansão soviética empurrou a Turquia para as alianças ocidentais. Esse alinhamento foi estratégico, pois a URSS tinha por objetivo a conquista de parte do território turco, além da saída para os oceanos quentes. Isso explica a aproximação turca com o governo americano no período da Guerra Fria.

Na metade do século XX assiste-se no cenário internacional à inversão de papéis entre EUA e Inglaterra. Os EUA após a Segunda Guerra se afirmaram como a grande potência mundial, posição antes ocupada pelos ingleses. E uma das principais preocupações era diminuir a influência britânica no Oriente Médio, fruto de acordos inclusive com a Turquia (Rodríguez, 2003). Outro desejo era impedir o crescimento soviético, tanto para o Ocidente, como para o Oriente, uma das formas de controlar esse avanço comunista seria através da utilização das alianças militares, como a OTAN, além de vários acordos bilaterais. A contenção seria o fator essencial para impedir esse avanço. Como ressalta Kissinger (2001a) a Turquia por sua localização tinha grande importância para as pretensões estadunidenses.

Durante a II Guerra Mundial a relação entre EUA e Turquia permaneceu morna e a relação turca com a URSS esfriou, pois, o sonho soviético da utilização e/ou posse em definitivo dos estreitos ainda era forte. Em 1941, após ser atacada pelos alemães, a República socialista deixou em segundo plano a ideia de obter o acesso aos mares quentes. Durante a guerra houve na Turquia considerável aumento na simpatia em relação à Alemanha e esse fato incomodou aos soviéticos. Moscou questionou a neutralidade turca e no final da II Guerra a desconfiança e as várias suspeitas ditavam o tom na relação entre os dois Estados, que vivenciaram conflitos históricos no passado. Com essa situação a Turquia também se colocava ainda mais na defensiva em relação ao Kremlin.

No ano de 1945, segundo Oran (2010) foi elaborado um documento pelo Departamento de Estado americano que definia a relação turco-americana como amigável e pacífica. O documento elencava os princípios que deviam nortear essa amizade: 1 – A liberdade das pessoas para escolherem livremente seu sistema de participação social, político, religioso e econômico; 2 – Igualdade de oportunidade no comércio; 3 – Liberdade para publicação, organização e reunião; 4 – Preservação das instituições de ensino americanas em operação na Turquia; 5 – Proteção dos direitos dos nacionais americanos. Os dois primeiros princípios são os pilares do capitalismo, o terceiro é base da economia liberal e os dois últimos são reflexos do imperialismo estadunidense (Oran 2010).

A Turquia devia manter-se livre da influência soviética e os Estreitos estavam entre os pontos de maior importância estratégica no período. Ainda naquele ano o Departamento de Estado e a Marinha dos EUA

afirmavam que os Estreitos deveriam permanecer abertos em tempos de paz e fechados em situações de conflitos. Assim, mesmo estando de fora dos acordos da Convenção de Montreux os americanos já influenciavam a Turquia.

Em 1945 um fato colocou em risco parte dos territórios da Turquia. A Geórgia reivindicava uma vasta quantia de terras turcas com apoio da URSS. Naquele momento a Turquia cobrou o posicionamento dos aliados EUA e Reino Unido em sua defesa. A princípio os americanos foram favoráveis aos turcos, em seguida os britânicos também se manifestaram a favor, pois não desejavam ver aumento da influência soviética. Em virtude do Tratado de Amizade de 1939, entre Inglaterra e Turquia, os ingleses se mantiveram ao lado dos interesses turcos. Ainda em 1945, no mês de dezembro, houve desentendimentos entre Washington e Moscou, os americanos estavam certos de que era intenção da Rússia atacar a Turquia. Em abril de 1946 o Presidente Truman fez uma declaração dizendo que a soberania e a integridade dos países do Oriente Médio não deviam ser ameaçadas pela coerção nem pela penetração (Oran, 2010).

Em 1946 houve um acordo entre Ancara e Washington, no qual o Presidente Truman perdoou todos os débitos da Turquia com os EUA, existentes até aquela data. Isso foi fundamental para a economia turca e para a relação entre as nações. Mas nesse ano, os soviéticos enviaram duas solicitações à Turquia exigindo a revisão no Regime de controle dos Estreitos. Foi para os turcos um ano de intensa pressão soviética. E os EUA em parceria com a Inglaterra intervieram e impediram o acesso da URSS aos Estreitos depois de muita resistência turca. Segundo Oran (2010), a posição americana não era de defesa da Turquia, mas sim, com foco em resguardar os interesses estadunidenses contra a dominação da URSS.

Para dar um sinal de seu apoio, os EUA enviaram à Turquia um navio de guerra portando o corpo de um diplomata turco que havia falecido nos EUA. No mês de março de 1946 a Turquia solicita um empréstimo aos bancos americanos e foi informada que provavelmente receberia \$25 milhões. Em outubro do mesmo ano, já no calor da Guerra Fria, os turcos receberam uma significativa ajuda de \$500 milhões de dólares, a Inglaterra ainda exercia influência nos rumos da política turca e o “auxílio” americano tinha claramente o desejo de reduzi-la. Com essa parceria o “recado” estava dado também aos soviéticos, que no final de 1946 diminuíram a pressão sobre o país do Bósforo e do Dardanelos. Na política doméstica turca surge nesse período o Partido Democrata (PD), oposição ao Partido Republicano do Povo (PRP). O PD inicialmente caracterizado como partido opositor seguirá a mesma linha de amizade adotada pelo PRP em relação aos EUA.

Conforme avalia Rodriguez (2003), o movimento que insere de vez a Turquia dentro do Bloco Ocidental depois de iniciada a Guerra Fria, foi o determinante discurso do Presidente Truman no Congresso em 12 de março de 1947. Nesse período a Grécia passava por crises internas. Greves, inflação alta, distúrbios e conflitos civis, havia a suspeita de presença comunista no país Helênico. A Doutrina Truman foi considerada uma espécie de plano de resgate, pois teve como objetivo evitar que a

4. The Truman Doctrine marked the end of the first phase of Turkey's search for security.

Turquia fosse absorvida pelos soviéticos. “A Doutrina Truman marcou o fim da primeira fase da procura da Turquia por segurança”⁴ (Harris, 1972, p. 28, tradução nossa). E acrescenta-se, o início da busca americana por poder mundial. Apesar disso à época muitos turcos não concordaram com o apoio americano o que provocou várias disputas domésticas. Sob a Doutrina Truman a ajuda era, sobretudo, para reforçar, reorganizar, reequipar e principalmente modernizar as Forças Armadas.

A teoria do Rimland desempenhou papel central na formulação da estratégia de contenção dos EUA na Guerra Fria (Melo, 1999). A união turco-americana pode ser analisada através do pensamento geopolítico de Spykman, que defendia a ideia de uma linha de defesa estadunidense do outro lado do Oceano Atlântico e claro um poder anfíbio que pudesse combater o poderoso Estado do Heartland. A segurança devia ser pensada de modo a bloquear a chegada de qualquer poder inimigo nas fronteiras nacionais. Assim a Turquia seria estratégica para conter o inimigo declarado dos EUA, principalmente bloqueando a passagem pelos Estreitos de Bósforo e Dardanelos. Neste sentido, o argumento de Pecequillo (2005, p. 144) é a justificativa mais plausível.

[...] a contenção foi o guia e o referencial central para a política externa norte-americana, consistindo em sua grande estratégia durante toda a Guerra Fria.
[...] A contenção marca a história das relações internacionais em seu presente e passado mais recente, devendo-se analisar seus principais componentes, definidos ao longo de alguns documentos, textos e discursos fundamentais [...].

O passo seguinte da diplomacia turca foi buscar enquadrar o país dentro do Plano Marshall (aporte financeiro) e da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). Isso faria da Turquia uma nação cada vez mais partícipe de organismos pan-europeus (Rodriguez, 2003).

Quando o Plano de ajuda financeira foi lançado, as autoridades turcas se viram diante da seguinte questão: como fazer parte da ajuda? Os diplomatas e o governo souberam utilizar-se politicamente e geopoliticamente da sua posição e localização para pressionar os EUA e foram imediatamente incorporados às ajudas do Plano Marshall. Assim os norte-americanos aproveitaram a debilidade britânica para apoiar a Turquia e a Grécia, pois saíram mais fortes do conflito. Pensadores americanos viam no apoio aos turcos uma forma estratégica de ajudar a Europa. Conforme avalia Harris (1972) até o ano de 1971 as ajudas chegaram perto da soma de três bilhões de dólares. Contudo, a crítica principalmente na Turquia, é que essas ajudas foram em grande parte direcionada ao setor agrícola com objetivo de incrementar a produção de alimentos para a Europa, com pouco investimento em tecnologia.

Em 1948 foi oficializado o Pacto de Bruxelas. Em junho do mesmo ano os EUA firmaram as bases para organizar um Arranjo Coletivo de Segurança para a Europa, incorporando os países do Pacto de Bruxelas, assim estava criada a OTAN. Com isso Ancara sentiu a ameaça de ficar esquecida e ter reduzida sua relevância. Logo o governo turco começou a se articular para entrar no bloco militar, mas as dificuldades eram muitas. Diante disso, grupos internos sugeriam que a Turquia adotasse uma política de neutralidade, pois os americanos não se empenhavam adequadamente para a entrada turca no bloco. Diante do impasse, Truman

declarou que a segurança da Europa seria também a da Turquia e que com a criação da OTAN os turcos não seriam abandonados. Para que a defesa do Continente europeu se completasse seria necessária a proteção do território turco. Em 1949, apesar da sua debilidade militar e econômica, a Turquia passa a fazer parte como membro fundador do Conselho Europeu. Segundo Harris (1972) esse convite foi apenas um consolo para acalmar os ânimos.

Em julho de 1950, o Governo turco, através de Adnan Menderes decide enviar para a Guerra da Coreia um efetivo de 4.500 soldados. Chamou atenção o fato de que o envio não passou pelo crivo do Legislativo e não teve consulta à oposição, pois Menderes enxergava no conflito uma possibilidade de abertura das portas da OTAN. Em 15/05/51 EUA propuseram a entrada dos dois países (Turquia e Grécia) como membros permanentes. “De fato, contudo, a tática turca havia deixado os Estados Unidos com pouca opção de escolha”⁵ (Harris, 1972, p. 42, tradução nossa). A forte diplomacia turca, as alianças com Inglaterra e França em 1939 e a presença na Guerra da Coreia, foram os fatores que mais pressionaram os estadunidenses nesses anos.

5. In fact, however, the Turkish tactics had left the United States with little choice.

A Turquia teve sua participação na organização militar bloqueada a princípio, por ser considerada geograficamente do Oriente Médio e por seus conflitos com o Chipre, sendo que um dos opositores a essa entrada era a Grécia. Após o envio dos soldados para a Guerra da Coreia, os turcos ganharam o apoio americano para fazer parte da aliança. Para os ingleses interessava a segurança do Oriente Médio, devido aos seus interesses no Petróleo, principalmente no Irã. Para eles a Turquia seria aceita no bloco desde que em caso de conflito no Mediterrâneo fossem enviados soldados turcos para as operações necessárias. As negociações foram paralisadas no final do ano de 1951, pois os generais britânicos entendiam que a eles caberia o comando das tropas e o que o Bloco do Mediterrâneo se estabelecesse como uma força fora da OTAN. Os britânicos encontraram oposição da Turquia e Estados Unidos.

Após várias negociações a Turquia foi incorporada ao Bloco Militar Ocidental em 18 de fevereiro de 1952, assim os turcos já se viam no mesmo nível de importância dos países do Leste Europeu, isso significava inclusive, ser parte da Europa. E mais, a garantia de que o país deveria continuar recebendo ajuda para subsidiar seu crescimento. Tanto o PRP (Partido Republicano do Povo) sob İnönü, quanto o PD (Partido Democrata) sob Menderes, trabalharam forte para envolver os americanos na política e nas questões turcas e conseguiram. Do lado estadunidense o objetivo era cada vez mais aumentar sua influência no território turco e usá-lo geopoliticamente, contudo, sem deixar transparecer o objetivo da contenção aos soviéticos (Harris, 1972).

A entrada para a OTAN foi uma injeção de ânimo na Turquia. Foram desenvolvidas várias atividades sob as bandeiras da Doutrina Truman e do Plano Marshall e a presença americana em solo turco aumentou significativamente nesse período. Segundo Harris (1972) o temor de um ataque soviético fez os parceiros do Bloco Militar ocidental organizarem uma Força de defesa com 96 divisões. Das quais mais de 40 estavam sempre em situação de alerta e dessas, 18 bases eram na

Turquia, local realmente estratégico tanto para defesa como para ataque. Durante o Governo de Eisenhower a estratégia foi intensificada, pois a Guerra parecia questão de tempo. Criou-se nesse mandato a “Doutrina da Retaliação Maciça”.

As estratégias da OTAN previam a derrubada do inimigo do Heartland. Durante a década de 50, a demanda soviética por partes do território turco era mais evidente e compreensiva. O exército turco ficou em posição sempre estratégica, com organização de infra-estrutura e treinamento. Parte significativa dos investimentos da Doutrina Truman era destinada à construção de estruturas militares, pois havia a necessidade de modernização. Duas cidades se destacaram: Incirlik como base aérea e Izmir como sede do Comando do Sudeste. Os treinamentos intensos tinham como objetivo colocar o exército turco no nível mais próximo possível do americano.

Em 1954 foi firmado o polêmico acordo em que os americanos não diplomatas, em serviço na Turquia, estariam resguardados pela imunidade, documento foi aprovado no Congresso Turco. Por outro lado, vários outros tratados foram firmados secretamente entre o Ministério das Relações Exteriores da Turquia, o Exército e os EUA. Com isso, o número de estadunidenses cresceu – eles prestavam auxílio em treinamentos, capacitações diversas e organização logística. Nesse período, segundo Harris (1972), foram instalados mísseis de alcance intermediário na Turquia e a capacidade americana de obtenção de informações, através de satélites, aumentou. A estratégia da Contenção estava em pleno desenvolvimento. Em 1956 a URSS denunciou que balões meteorológicos dos EUA estavam sendo utilizados como espiões e esses instrumentos eram lançados do território turco.

Entre os anos de 1954 e 1955 foi criado o Pacto de Bagdá, um arranjo militar entre Turquia, Irã, Paquistão e Iraque, apoiado pela Inglaterra, sem os EUA. Esse acordo objetivava impedir que a URSS pudesse avançar em direção ao Oriente Médio, o que fez acirrar ainda mais os ânimos com o Kremlin. Egito e Síria, mais afeitos aos soviéticos, não fizeram parte do Pacto. Durante o ano de 1956 os soviéticos iniciaram o fornecimento de armas à Síria, episódio que fez Washington se manifestar, dizendo que não aceitaria nenhuma agressão aos países do Pacto e em contrapartida criou em 1957 uma política específica de proteção aos países do Oriente Médio. Em 1959 o Pacto se transformou na Organização do Tratado Central, que foi mais estruturada em termos de apoio econômico e menos militar.

Portanto, a década de 50 foi marcada pela aliança comercial e militar estratégica entre Turquia e EUA. Os investimentos econômicos foram excessivamente direcionados ao setor agrícola, sendo que a Indústria foi pouco incentivada. Havia uma demanda por produtos manufaturados e a indústria doméstica turca não tinha condições de atendê-la. Outro fator de desequilíbrio estava ligado ao Plano Marshall, pois houve a entrada maciça de produtos vindos de outros países que também foram beneficiados por esta política financeira. Com isso a necessidade de recorrer a empréstimos se tornou premente e como consequência lógica causou desequilíbrio na Balança Comercial. Segundo Keyder (1979) a ideologia

americana após o fim da II Guerra tinha como objetivo colocar no poder dentro dos países periféricos elites com tendência pró-EUA.

Sabe-se que a década de 1950 foi extremamente complicada para o povo turco, e seu governo em especial. A chegada de um novo grupo ao poder provocou uma transformação muito intensa na agenda política naquele momento. Do lado estadunidense, a intenção seria que as elites governassem com a ideia de abertura econômica e de mercado. “Nos anos pós-guerra ambos os governantes do PRP e PD usaram os pretextos do expansionismo soviético para constituir alianças com os Estados Unidos e o centro capitalista”⁶ (Somel, 2011, p. 194, tradução nossa). Como em outras partes do mundo, a ajuda militar não foi encaminhada desacompanhada da liberalização econômica.

6. In the postwar years both the RPP and DP governments used the pretext of Soviet expansionism to build closer ties with the United States and the capitalist core.

Já a década de 1960 foi um período conturbado na política mundial, muito em virtude do que aconteceu em 1962, a famosa e assustadora crise dos mísseis. Para Allison e Zelikow (1999) esse foi o momento em que o mundo esteve mais próximo de uma guerra nuclear, foram 13 dias tensos. Havia mísseis soviéticos em território cubano, direcionado para os EUA, para isso os soviéticos justificavam a defesa de Cuba contra uma possível invasão americana. Do outro lado, em solo turco, mísseis estadunidenses apontados para a URSS. A situação foi resolvida via diplomacia. Segundo Costa (1998), os armamentos em Cuba representaram a primeira vez que os soviéticos colocaram mísseis fora do seu território, o que assustou Washington.

O Governo Menderes concordou com a instalação de mísseis de médio alcance na Turquia. Havia um acordo entre o Parlamento e o Executivo do país, de que qualquer negociação dentro da parceria com os EUA seria informada e aprovada pelo Legislativo. A questão dos mísseis foi mantida no campo do segredo. Em meados de 1959/1960 os Mísseis Júpiter foram instalados na cidade de Ismir. Kennedy, prevendo as complicações, solicitou a retirada dos armamentos, mas os militares não concordaram, alegando que a Turquia assim estaria segura e mais forte frente aos soviéticos. De acordo com o Programa de Ajuda Militar, os mísseis passaram a ser propriedade da Turquia.

Para a URSS os mísseis em Cuba possuíam o mesmo valor estratégico e militar que aqueles colocados em solo turco. Depois da crise de 1962 os objetivos da OTAN foram descobertos. A Turquia, que acabou se tornando um mero expectador da situação, foi apanhada de surpresa, pois, a crise surgiu muito rapidamente. Após essa situação, ambos os lados puderam compreender que os perigos da Guerra Fria surgiam, às vezes, sem aviso prévio. Apesar de possuir os Mísseis em seu território a Turquia poderia ser atacada pelos soviéticos devido a menor distância e não estaria preparada para enfrentar tal acontecimento. Apenas em abril de 1963 os Mísseis foram retirados da Turquia. Portanto, os mísseis em Cuba foram uma resposta soviética, às ameaças dos EUA.

Os anos de 1960 foram marcados por desentendimentos e divisão de posturas entre americanos e turcos (Rodriguez, 2003). Questões internas, como o Golpe Militar e no cenário internacional os conflitos com o Chipre foram os motivadores. A Ilha (Chipre) era dividida entre gregos e turcos, sendo que os últimos eram minoria. Os gregos sendo maioria desejavam

mudar alguns pontos da constituição para atender a alguns interesses específicos, fato com que a Turquia não concordou e como solução adotou a intervenção militar. Como a Ilha gozava de grande prestígio na ONU (Organização das Nações Unidas) logo o conflito foi internacionalizado.

O que fez estremecer as relações entre os dois países foi a carta enviada à Turquia pelo presidente americano Johnson, com uma negativa de apoio à questão turca no Chipre. Sendo assim, os turcos, questionaram-se, sobre o alinhamento incondicional com os americanos. Contudo, a Turquia já estava dependente da ajuda financeira dos EUA e sua vontade de se afastar não podia ser concretizada, pois seriam altos os custos para tal situação. Em 1963 o país se tornou membro associado da Comunidade Econômica Europeia, avanço importante para que em seguida se tornasse membro efetivo de direito do Bloco. Esse fato fez mudar as relações entre os EUA e o país turco, pois sua dependência em relação aos americanos diminuiria drasticamente, contudo a entrada não se efetivou.

A década de 1960 marcou o retorno dos debates em torno do Islã Político no Oriente Médio. Esse fenômeno não passaria em branco na terra de Atatürk. Nesse período cresceu o antiamericanismo dentro da Turquia e com a crise do Chipre esse sentimento aumentou consideravelmente. Os soviéticos tentaram se aproveitar da situação e em 1964 seu Ministro das Relações Exteriores visitou a Turquia e demonstrou estar a favor dos turcos no conflito cipriota. Paralelamente o Kremlin mantinha contato com o Governo da Ilha, na pessoa do Presidente Makários. Por um breve momento na história a aproximação com a URSS fez com que Turquia e EUA se mantivessem distantes.

A década de 1970 também foram marcados por novos abalos na relação entre os dois países. Durante os anos de 1975 a 1978 os EUA promoveram um embargo econômico contra os turcos e o motivo foi o Chipre, invadido pela Turquia em 1974. Ainda nesse período as relações conflituosas entre Grécia e Turquia se intensificaram pela disputa sobre o espaço aéreo e marítimo do Mar Egeu. As relações turco-americanas voltam a se modificar nos anos 1980, por dois motivos principais: o Irã experimentou a Revolução em 1979 e passava por uma transformação político-estrutural; e os soviéticos invadiram o Afeganistão. Portanto, a balança de poder no Oriente Médio estava alterada e isso significou a revalorização estratégica do país turco diante dos americanos, o que levou a assinatura de novo acordo de cooperação entre os parceiros. Nesse tratado os EUA poderiam utilizar doze bases militares na Turquia em locais estratégicos. “No acordo também se contemplava ajuda econômica e militar dos Estados Unidos à Turquia”⁷ (Rodríguez, 2003, p. 1364, tradução nossa). Vale lembrar que no início da década os militares haviam tomado o poder novamente.

Há no Oriente Médio uma potência regional com valor estratégico e energético alto, o Irã. Não é interessante para a Turquia, muito menos para os EUA o protagonismo desse país. Contudo, as posições adotadas em relação ao Estado Iraniano são distintas. Para os estadunidenses o Irã é considerado um “rogue-State” e isso tem provocado várias situações constrangedoras na Política Internacional. Por outro lado, para os turcos está sendo mais interessante manter a relação mais amistosa e

7. En el acuerdo también se contemplaba ayuda económica y militar por parte de Estados Unidos a Turquía.

pragmática, inclusive recebendo petróleo e gás desse país. A diplomacia turca sempre ressalta a amizade entre os dois países. E a Turquia nega qualquer disputa por liderança regional com o povo iraniano.

Outro país nos limites fronteiriços da Turquia que gerava preocupações era a Síria, também atualmente vista pelos EUA como um “rogue-State”. Em alguns momentos das décadas de 1990 e 2000 quando alguma dissidência surgia, os turcos acreditavam no suporte norte-americano a ela, o que não ocorreu. A Síria é uma das nações mais fortemente ligadas à Rússia e isso pode explicar em parte a neutralidade americana. Conforme Rodriguez (2003), nesse caso Washington preferia ficar sempre de fora e evitar qualquer confronto com a Síria para não atrair os russos.

A Ásia Central é um ponto importante de projeção para a Turquia, pois nessa região do Globo há alguns povos turcos. Mas existe influência da Rússia e do Irã nesse local e o Governo turco tenta a todo custo minimizá-la. Nenhum dos Estados supracitados (Rússia e Irã) possuem laços étnicos e religiosos com o povo ali estabelecido e disso também os turcos tiram proveito. Há o projeto de oleoduto e gasoduto ligando essa região à Europa e passando em território da Turquia, o qual foi apoiado fortemente pelo governo americano que deseja também ver a influência russa mais limitada possível.

Internamente há uma forte pressão de grupos lobistas que defendem os interesses de gregos e armênios. Esse fato vez ou outra provoca tensões entre os antigos parceiros (EUA/Turquia). Os grupos internos levantam bandeiras em defesa dos direitos humanos, a questão delicada do Chipre e desejam minimizar as ajudas financeiras para o Governo de Ancara. Conforme Rodriguez (2003) não há, por outro lado, o Lobby turco o que faz a situação ficar desfavorável para a Turquia, que recebe apoio apenas de órgãos do próprio governo norte-americano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo nota apresentada por Oran (2010), o número de acordos bilaterais celebrados entre EUA e Turquia é uma incógnita até os dias atuais. Contudo, foram muitos, principalmente no campo militar. Através da OTAN e dos vários tratados os dois países aumentaram sua segurança interna, sua capacidade militar e conseguiram conter o perigo iminente representado pela URSS. Barnett (1996) afirma que as alianças servem para evitar uma guerra indesejada. No caso da relação aqui trabalhada, a guerra ocorreu, apesar de ser caracterizada como um conflito atípico, ideológico: a Guerra Fria. Por outro lado, também diz o autor acima que pode servir para uma bem-sucedida guerra, caso não seja possível evitá-la e isso foi o que ocorreu na Guerra Fria. Mas vale ressaltar que a vitória dessa aliança foi construída sob forte pressão militar e, sobretudo, pela busca incansável, indomável, por aquilo que pode ser dito como o bem mais precioso das Relações Internacionais – o poder. Sendo que a identidade foi essencial para se alcançar este fator.

Esse artigo cumpriu o objetivo que era analisar a relação geopolítica e geoestratégica entre Turquia e os Estados Unidos para compreender o papel da Turquia como país de contenção à expansão soviética durante

a Guerra Fria. Dos documentos (textos, artigos, livros) pesquisados poucos falam diretamente dos interesses entre os dois países como o faz, por exemplo, Harris (1972). Mas, se fosse possível dizer de uma soma de fatores, o resultado seria que a geopolítica foi primordial na construção e/ou caminhada desses países, principalmente no período de 1947 até meados de 1991. A Turquia desenvolveu um papel estratégico importante e ainda hoje colhe os frutos ou recebe ônus por isso, conforme afirma Sandrin (2009).

A primeira hipótese, que diz da posição e localização da Turquia ainda da sua ligação com outros países, se confirma diante das descobertas feitas por essa pesquisa. Nessa condição, a Turquia foi parte do plano estadunidense de contenção da União Soviética na Guerra Fria. Portanto, também foi confirmada a segunda hipótese. Assim a Turquia controlando os estreitos o de Bósforo e Dardanelos, não permitindo o acesso soviético, somadas às suas bases militares com os EUA. Isso foi essencial para que o Kremlin não alcançasse o objetivo principal que seria o acesso aos mares quentes, ou seja, saída para o Mar Mediterrâneo. Sua “possível” intenção de se transformar em um “poder anfíbio” não pôde ser concretizada, pois, a navegação, as estratégias de guerra e/ou conquistas não seriam administráveis no oceano gelado ao norte da URSS. Outro aspecto relevante, que não foi alcançado, seria o acesso às fontes de energia, encontradas em abundância no Oriente Médio, petróleo e gás.

Além disso, a Turquia exerceu também o papel de contenção político-estratégica dos países do Oriente Médio frente ao chamado “Ocidente”, confirmando outra hipótese desta pesquisa. É possível novamente buscar amparo em Barnett (1996) que afirmou estarem os países do Oriente Médio mais “interessados” em conflitos deixando em segundo plano a cooperação. Naquele tempo histórico, período da Guerra Fria, essa afirmação poderia fazer sentido. Mesmo a Turquia, saindo da Guerra Fria, estava marcada por essa tendência, que viria a ser transformada nos anos 2000. Conforme Pecequillo (2005) o pós-Guerra Fria foi marcado essencialmente pela multipolaridade. Assim o argumento ora apresentado é a de que a contenção nesse aspecto foi militar, mas também ideológica.

No aspecto militar a Turquia sob vários aspectos impediu a amizade de países do Oriente Médio com a URSS. Suas bases militares possibilitavam uma presença forte dos EUA, pois seu espaço geográfico é rico em possibilidades estratégicas. Suas fronteiras dão acesso rápido e fácil a vários Estados considerados como ameaça pelos estadunidenses: Iraque, Síria e Irã, por exemplo. Também do ponto de visto militar foi apresentado nesse trabalho que as organizações militares constituídas no Mundo Árabe tiveram a presença dos turcos, pode-se lembrar do Pacto de Bagdá e do Tratado de Cooperação do Golfo. Claro, não pode ser esquecido o papel da Turquia nas operações de paz, tanto em sua região Eurásia, conforme Turquia (2001), como na África. Mas, a principal organização militar foi a OTAN, que pôde integrar em seus quadros vários países-chave. A OTAN foi um dos pilares da política de contenção.

No aspecto ideológico é válido resgatar a modernização promovida por Atatürk no começo do século passado. Situação a princípio impositiva, mas, que num segundo momento foi bem utilizada pela Turquia para suas aquisições e alianças. Uma nação do Oriente, islâmica e que faz parte

do mundo ocidental. Os turcos souberam usar o alfabeto, democracia, “liberdade política”, todos esses aspectos foram empregados como um “bom exemplo” aos países vizinhos.

Outra variável relevante para mensurar o papel turco na contenção foi o aspecto financeiro. A Turquia, segundo Harris (1972), chegou a ser o terceiro país em volume de ajuda estadunidense no período da Guerra Fria. Conforme analisado no desenvolvimento desta pesquisa, a questão econômico-financeira era para os EUA uma das molas-mestras para derubar a concorrência soviética. Essa política foi bem utilizada pelos governos que ocupavam a Casa Branca. Portanto, para se encaminhar uma conclusão, é válido lembrar que a lente teórica da geopolítica auxiliou na percepção da relação entre Turquia e Estados Unidos no período do conflito bipolar. Mas ainda hoje, mesmo com a mudança sistêmica pode ser perfeitamente utilizada. A “troubled alliance” entre esses dois países foi e continua sendo pragmática, estratégica e claro econômico-financeira.

REFERÊNCIAS

- Allison, Graham; Zelikow, Philip. **Explaining the Cuban Missile Crises**. 2º ed. New York: Longman, 1999.
- Amorim Filho, Oswaldo Bueno. A Geopolítica e a primeira guerra do século XXI. In: Brant, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). **Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 329-346.
- Amorim Filho, Oswaldo Bueno. Geografia Política Ampliada: resumen de los aspectos Fundamentales. **Paisajes Geográficos**, Quito, v. 11, n.24, p. 56-101, 1991.
- Barnett, Michael N. Identity and Alliances in the Middle East. In: Katzenstein, Peter J. (Ed.). **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**. New York: Columbia University Press, 1996. p. 400 - 447.
- Cintra, Rodrigo; Pereira, Analúcia Danilevicz (Org.). **Relações internacionais: teorias e agendas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- Costa, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. São Paulo: EDUSP, 2010.
- Duarte, Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas. A Evolução do Pensamento Geopolítico. **Caderno de Geografia** (2023) v.33, n.72, p. 244 - 273, 2023. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/view/30008>. Acesso em: 04 set. 2024.
- Embaixada da República da Turquia. **Tópicos da Política Externa Turca**. Brasília, 2001. Disponível em: <https://brasil-emb.mfa.gov.tr/Mission>. Acesso em: 04 set. 2024.
- Fernandes, José P. Teixeira. Império Otomano 1915 – 1917: o que aconteceu aos armênios? **Revista História**, Lisboa, nº 68 – jul/ago 2004, p. 28 – 38. Disponível em: www.jptfernandes.com/docs. Acesso em: 04 set. 2024.
- Fernandes, José P. Teixeira. **Turquia: Metamorfoses de Identidade**. Lisboa: Ed. ICS, 2005.
- Halliday, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1999.
- Harris, George S. **Troubled Alliance: Turkish-American Problems in Historical Perspective, 1945–1971**. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1972.
- Hobsbawm, Eric J. **A era dos extremos: o breve século XX – 1914/1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- Hogan, Michael J. **The Marshall Plan: America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952**. Cambridge University Press, 2011.
- Kennan, George. The Sources of Soviet Conduct. **Foreign Affairs**, 25, p. 576 – 582, July, 1947.
- Keyder, Çağlar. The Political Economy of Turkish Democracy. **New Left Review**, New Left Review, Vol. I., No 115, 1979, p. 3-44. Disponível em: <https://newleftreview.org/issues/i115/articles/caglar-keyder-the-political-economy-of-turkish-democracy.pdf>. Acesso em: 04 set. 2024.

Kissinger, Henry. **A diplomacia das Grandes Potências**. Rio de Janeiro: Ed. UniverCidade Editora – 2001a.

Kissinger, Henry. **Memórias**: Anos de Renovação. Rio de Janeiro: Ed. UniverCidade editora – 2001b.

Mackinder, Halford J. El Mundo Redondo y la Conquista de la Paz. In: Weigert, Hans. W.; Stefansson, Vilhjálmur (Orgs.). **Política y poder en un mundo más chico**: una compilación de ensayos de diversos autores sobre temas actuales de geografía política. Buenos Aires: Ed. Atlântida, 1948.

Melo, Leonel Itaussu Almeida. **Quem tem medo da Geopolítica?** São Paulo: EDUSP, 1999.

Morgenthau, H. **A Política entre as Nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora UNB, 2003.

Oran, Baskin. **Turkish Foreign Policy 1919 – 2006**: facts and analyses with documents. Salt Lake: The University of Utah Press, 2010.

Parker, Geoffrey. **Geopolitics**: Past, Present and Future. London and Washington: Pinter, 1998.

Pecequillo, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005.

Roriguez, Carmen. Turquía y Estados Unido: desde la guerra fría hasta la actualidad. **Fragmentos de Cultura**. v. 13, nº 06, p. 1357 – 1372, nov./dez. 2003.

Sandal, N.A. Middle powerhood as a legitimation strategy in the developing world: the cases of Brazil and Turkey. **International Politics**. vol. 51, nº 6, p. 693 - 708, 2014. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/ip.2014.33>. Acesso em: 04 set. 2024.

Sandrin, Paula. **Turkish Foreign Policy after the end of Cold War**: from securitising to desecuritising actor. In: LSE Contemporary Turkish Studies 2nd Annual Doctoral Dissertation Conference, 2009, London, London School of Economics? Doctoral Discussion Papers, 2009. Disponível em: <http://www2.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/contemporaryturkishstudies/paper%20ps.pdf>. Acesso em: 04 set. 2024.

Spykman, Nicholas J. **The Geography of the Peace**. New York: Harcourt, Brace and Company, 1944.

Visentini, Paulo Fagundes. **O Eixo e a URSS na Guerra Mundial**: diálogo com a narrativa anglo-americana. Leitura XXI, 1996.

Zahreddine, Danny; Lasmar, Jorge Mascarenhas; Teixeira, Rodrigo Corrêa. **O Oriente Médio**. Curitiba: Ed. Juruá, 2012.

Notas sobre a ascensão e crise da etapa neoliberal do imperialismo



Notes on the rise and crisis of the neoliberal stage of imperialism

Reflexiones sobre el ascenso y crisis de la etapa neoliberal del imperialismo

Jonnas Esmeraldo Marques de Vasconcelos¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13n1p145-163

Enviado: 20 de Janeiro de 2024

Aceito em: 12 de Maio de 2025

RESUMO

Partindo da premissa que imperialismo continua sendo um conceito-chave para se entender o mundo atual, o argumento central desenvolvido é que vivenciamos a crise da etapa neoliberal do sistema imperialista liderado pelos Estados Unidos da América (EUA). Assim, o artigo está dividido em quatro tópicos. No primeiro, faz-se breves apontamentos sobre os debates marxistas inaugurais sobre o conceito de imperialismo e algumas de suas lições para se pensar o presente. No segundo, aprofunda-se a análise sobre as características gerais e transformações do imperialismo sob a gestão dos EUA. No terceiro, a ênfase da análise recai sob os aspectos financeiros e monetários justamente para localizar os contornos da ascensão e crise da etapa neoliberal. Por último, traçam-se algumas observações sobre as facetas mais atuais dessa crise do imperialismo, que se manifesta, dentre outros elementos, na agenda da des-dolarização.

Palavras-chave: Imperialismo; Neoliberalismo; Crise; Finanças e Moeda.

ABSTRACT

Assuming that imperialism remains a key concept for understanding the current world, the central argument developed in this article is that we are experiencing the crisis of the neoliberal stage of the imperialist system led by the United States of America (USA). Therefore, the paper is divided into four topics. In the first, brief notes are made on the inaugural Marxist debates about the concept of imperialism, and some of their lessons for thinking about the present. In the second, the analysis deepens on the general characteristics and transformations of imperialism under the management of the USA. In the third, the focus of the analysis falls on financial and monetary aspects precisely to locate the contours of the rise and crisis of the neoliberal stage. Finally, some observations are made about the most current facets of this crisis of imperialism, which manifests itself, among other elements, in the agenda of de-dollarization.

1. Professor da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador (UNIFACS). Doutor em Direito Econômico, Mestre em Direitos Humanos e Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador visitante no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com foco em iniciativas dos BRICS junto ao sistema monetário e financeiro. Coordenador do BRICS+ Research Center (NEPBRICS/UFBA). E-mail: jm.vasconcelos@ufba.br

Keywords: Imperialism; Neoliberalism; Crisis; Finance and Currency.

RESUMEN

Partiendo de la premisa de que el imperialismo sigue siendo un concepto clave para entender el mundo actual, el argumento central desarrollado es que estamos viviendo la crisis de la etapa neoliberal del sistema imperialista liderado por los Estados Unidos de América (EE.UU.). Por lo tanto, el artículo se divide en cuatro temas. En el primero, se realizan breves apuntes sobre los debates marxistas iniciales sobre el concepto de imperialismo y algunas de sus lecciones para pensar en el presente. En el segundo, se profundiza en el análisis de las características generales y transformaciones del imperialismo bajo la gestión de los EE.UU. En el tercero, la atención del análisis se centra en los aspectos financieros y monetarios precisamente para ubicar los contornos del auge y la crisis de la etapa neoliberal. Finalmente, se hacen algunas observaciones sobre los aspectos más actuales de esta crisis del imperialismo, que se manifiesta, entre otros elementos, en la agenda de la desdolarización.

Palabras clave: Imperialismo; Neoliberalismo; Crisis; Finanzas y Moneda.

1 NOTAS BREVES SOBRE O DEBATE CLÁSSICO DE IMPERIALISMO.....

O imperialismo é conceito que emerge historicamente das análises sobre os processos de associação entre o poder político e frações do capital (em especial, do capital financeiro), que passariam a moldar as hierarquias e as dinâmicas de competição. Rudolf Hilferding foi um dos pioneiros neste tipo de leitura dentro do campo marxista, ao publicar, já em 1910, a obra *O Capital Financeiro*, sustentando que o processo de concentração e centralização do capital impulsionava, de um lado, a força de uma oligarquia financeira sobre as demais frações da burguesia cada vez mais subordinadas e associadas ao seu interesse, e, de outro lado, o movimento de expansão e integração dos mercados, elevando, assim, o território e o nível da disputa inter-capitalista a patamares potencialmente explosivos (Hilferding, 1997, p.29).

Por outro ângulo, Rosa Luxemburgo publicou, em 1913, o trabalho *A Acumulação de Capital*, argumentando que o imperialismo representaria a expressão política da lógica do processo de acumulação do capital. Todavia, para Luxemburgo (1970, p.393), o impulso pela expansão dos mercados e pela internacionalização das empresas surgiria como resposta à crônica tendência ao subconsumo das massas.

Nikolai Bukharin, por seu turno, escreveu, em 1915, *O Imperialismo e a Economia Mundial*, interpretando as políticas expansionista e protecionistas das potências capitalistas à época da 1ª GM como “a política do capital financeiro”. Para Bukharin (1972, p.170), diferentemente de outras épocas, seria o capital financeiro que conferiria especificidade da política imperialista.

Em diálogo crítico com tais visões, Vladimir Lenin escreveu, em 1916, a obra *O Imperialismo: fase superior do capitalismo*, sintetizando o debate precedente sobre o tema e apresentando sua leitura sobre as características particulares do fenômeno. Em concordância com Hilferding, o processo de formação de monopólios seria, para Lenin, a chave para

se compreender a particularidade da fase do capitalismo vivenciada. No entanto, diferentemente do primeiro, que formulou o conceito de *capital financeiro* para explicar o processo de unificação do capital bancário com o capital industrial, Lenin utilizou-se do termo para designar *uma nova modalidade de acumulação*, que tinha na exportação de capitais um dos seus principais instrumentos para criar uma rede internacional de dependências das demais esferas do capital aos interesses financeiros. Se, enquanto predominava a livre concorrência, o que caracterizaria o capitalismo seria a exportação de mercadorias, a fase monopolista tinha como particularidade justamente a exportação de capitais. Este processo seria resultante da própria situação monopolística, que, ao alcançar níveis elevados de acumulação, colocava a exportação de capitais como uma alternativa lucrativa ao excedente produzido. Observando esse movimento dos capitais em importantes setores da economia (petróleo, aço, minério, zinco etc.), Lenin (2008, p.74) apontou para a formação de “super monopólios” como núcleo da lógica da “partilha do mundo” sob dominação do capital financeiro.

Ainda que apresentando diferenças entre si, é possível afirmar que esses clássicos do marxismo buscam compreender o imperialismo justamente a partir da relação que se estabelece entre o poder político e as disputas das grandes corporações naquela etapa do capitalismo. Nesse sentido, um dos aspectos que gostaríamos de chamar à atenção é de que a análise sobre o imperialismo coloca em destaque o importante papel desempenhado pelo Estado na *dinâmica* do capitalismo. Ou seja, o Estado não seria apenas central na origem e organização do modo de produção (como pelo papel da dívida pública, pela regulação dos cercamentos, pela legislação fabril e penal, bem apontados por Marx no capítulo sobre a “Acumulação Primitiva”, na obra *O Capital*), mas é também parte constitutiva do próprio *desenvolvimento capitalista*. Essa associação se manifesta na criação de estruturas regulatórias e produtivas para a reprodução e expansão de capitais em detrimento de outros, como por meio de políticas protecionistas e de promoção das exportações de mercadorias e capitais.

Em apertada síntese, uma das grandes lições que os clássicos nos deixam é a da observação de que, assim como na dinâmica mercantil a concorrência leva à concentração e centralização de capitais, no plano geopolítico a competição interestatal leva à concentração e centralização de poder político. Dessa dupla dinâmica, forma-se uma oligarquia de Estados, que organiza os quadros gerais da acumulação, estabelecendo o terreno jurídico, político, valorativo sob o qual os conflitos, em nível mundial, devem ocorrer. Este quadro é o imperialismo, que expressa um conjunto de formas sociais e institucionais moldadas conforme os interesses fundamentais do capital financeiro e suas potências estatais associadas. Importante notar que o imperialismo é um quadro de equilíbrios instáveis, dentro e fora da oligarquia estatal dominante; por isso, é dinâmico e mutável ao longo do tempo. Inclusive, se à época dos escritos dos marxistas supramencionados, o sistema imperialista tinha como epicentro o Reino Unido, a dinâmica do bloco capitalista ao longo do século passaria progressivamente a gravitar em torno dos EUA.

2 O IMPERIALISMO ESTADUNIDENSE.....

Apesar do imperialismo expressar um quadro complexo de forças e interesses, conformando diferentes dinâmicas na ordem global ao longo do tempo, têm sido os EUA o seu ponto central de ancoragem, ao menos desde a 2ª GM. Ou seja, ainda que existam países com práticas imperialistas (Inglaterra, França, para ficar em alguns poucos exemplos), que, inclusive, já disputaram a liderança dentro da oligarquia internacional, desde a 2ª metade do século XX, o imperialismo tem sido sobretudo *liderado e organizado* pelos EUA (Furno, 2022). Posição de destaque alcançada pela sua (i) supremacia militar, (ii) hegemonia político-cultural e (iii) pela dominação econômica.

Em termos militares, não é exagero afirmar que os EUA são a maior máquina de guerra já produzida na história. Nenhum outro país ou povo conseguiu desenvolver um setor bélico tão expressivo e fazer penetrar suas forças armadas nos mais diversos cantos do planeta. Dados recentes apontam, por exemplo que os EUA respondem por cerca de 40% do orçamento mundial em armamentos², tendo mais de 800 bases militares fora do país³. Desde a sua independência, esse país tem, em média, participado de uma guerra a cada 3 anos (Fiori, 2022a). O complexo militar tem sido um vértice central na dinâmica econômica, política, social e cultural dos EUA, sendo mobilizado em prol dos interesses estratégicos das burguesias nacionais e associadas. Desde o fim da Guerra Fria, inclusive, são os EUA e seus aliados que monopolizam o “direito” de guerra, ditando os termos e as possibilidades dos conflitos no globo. Direito unilateral recentemente posto em xeque pela ação russa na Ucrânia (Fiori, 2022b). Do ponto de vista político e cultural, os EUA detêm igualmente uma importante hegemonia internacional. Suas instituições, seus autoproclamados valores fundamentais de liberdade, de democracia, de bem-viver etc., seus hábitos de consumo, sua produção artística e cultural, em suma, o *american way of life*, são tomados como a principal referência mundo afora. É possível observar nas mais diversas áreas da vida social - universidades, jornais, filmes, aplicativos de entretenimento etc. - a presença maciça de verdadeiros “aparelhos ideológicos de estado” (Althusser, 2002) atuando em prol da hegemonia estadunidense. Em termos econômicos, o processo virtuoso de industrialização e o extraordinário crescimento dos EUA observados já a partir do século XIX ajudaram a criar as condições materiais para superar a concorrência e ultrapassar os entraves do sistema imperialista centralizado até então pelo Reino Unido, especialmente do campo monetário e financeiro, como falaremos em mais detalhes no tópico seguinte.

De forma sintética, podemos afirmar que a posição de liderança dos EUA foi erigida pela capacidade de impor derrotas aos seus competidores sistêmicos. De um lado, o país liderou a coalização de forças burguesas contra a ameaça soviética, vencendo a Guerra Fria. De outro lado, os EUA atuaram para limitar as forças de seus próprios aliados sempre que necessário, garantido que seus rivais “internos” não afetassem a sua posição dentro do bloco imperialista, a exemplo do papel de sua moeda nas relações econômicas internacionais.

2. Vide: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/618204-estados-unidos-uma-economia-de-guerra-contra-a-sociedade>

3. Vide: <https://jacobin.com.br/2022/06/o-arquipelago-blindado>

2.1 Moeda e imperialismo

A moeda não é apenas um meio de troca para a realização das trocas mercantis e uma reserva de valor das mercadorias, mas ela é também um instrumento de poder (Fiori, 1999). Ou seja, a dinâmica entre moedas nacionais expressa, historicamente, as relações de força entre os países, que se condensam em um dado *sistema monetário e financeiro*, que, não sem espanto, se molda justamente para favorecer a dinâmica de acumulação daquele país que consegue impor a sua moeda nacional como a moeda de curso internacional. Notemos que diferentes configurações sobre o padrão monetário utilizado como reserva mundial de valor e, com isso, como referência para determinação das taxas de conversões cambiais, bem como sobre o nível de mobilidade de capitais permitido entre os países, além de orientarem as trocas comerciais, possuem enormes implicações na dinâmica das sociedades (Broz; Frieden, 2001; Haggard; Maxfield, 1996; Martin, 2015). Assim sendo, cada sistema monetário e financeiro corresponde a desiguais relações de perdas e de ganhos – seja em termos de recursos econômicos, seja em termos de poder político – entre os setores, no plano tanto nacional quanto mundial.

Ainda que portando variações regionais, o chamado sistema “padrão-ouro” britânico preponderou ao longo do século XIX até a 1ª GM (Eichengreen, 2008). Em linhas gerais, pode ser caracterizado pela existência de regras explícitas de conversibilidade das moedas nacionais em ouro, por meio de um preço fixo, permitindo uma livre arbitragem internacional dentro de bandas estreitas (as chamadas *gold points*). Naquele sistema, a moeda de curso internacional era a Libra Esterlina, expressando a supremacia do circuito financeiro do Reino Unido naquela etapa do imperialismo mundial. Além disso, havia regras implícitas a orientarem o comportamento dos países, como os Bancos Centrais atuando enquanto garantidores em última instância e como estabilizadores da paridade cambial, bem como o entendimento de que governos não poderiam artificialmente influenciar o preço de suas moedas (McKinnon, 1993, p. 03-06).

O ocaso do imperialismo britânico correspondeu também à crise do sistema monetário e financeiro lastreado na sua moeda. O padrão libra-ouro não resistiu aos eventos decorrentes do acirramento da competição inter-imperialista e da Crise de 1929, tendo sido progressivamente abandonado pelas principais potências capitalistas concorrentes, inaugurando um período de virtual anarquia monetária e financeira durante o período. A estabilização das relações econômicas internacionais somente aconteceria com o sistema estruturado após uma série de encontros, no crepúsculo da 2ª GM, na cidade estadunidense de Bretton Woods. Esse sistema foi componente fundamental do arranjo imperialista emergentes, liderado a partir de então pelos EUA, reorganizando as relações (e, consequentemente, as hierarquias) no capitalismo.

Na visão de Eric Helleiner (2010, p. 620), o “Sistema Bretton Woods” seria melhor entendido como a síntese de um extenso processo de transformações incrementais e contraditórias em torno do padrão anterior. Processo que pode ser, em sua visão, organizado em quatro fases: (i) *uma*

crise de legitimidade, (ii) *um interregno*, (iii) *uma fase constitutiva* e (iv) *uma fase de implementação*. Assim, descreve o cenário de crise dos anos 1930 como um momento de deslegitimação das ideias liberais e, por conseguinte, do modelo teórico que embasava o sistema padrão-ouro. Entre os anos de 1930 e 1944, a fase do “interregno” caracteriza a coexistência de diferentes propostas de reformas, experimentações e debates teóricos até o início da fase “constitutiva”, com as mencionadas conferências. Concluído o Acordo em 1944, a fase de implementação, que seria a de persuasão e de ratificação dos países, revelou-se bastante conflituosa, reque-rendo ajustes com a ocorrência de novas crises econômicas (Helleiner, 2010, p. 623-625)⁴.

4. Apesar de didática a tipologia de Eric Helleiner, ressaltamos que, tão impor-tante quanto organizar os processos em “fases”, importa analisar os conflitos sociais subjacentes que respondem pelos (e ajudam a entender os) sentidos dessas mudanças. Disso, a importância da leitura sobre o imperialismo.

Durante as negociações em Bretton Woods, as lideranças – nota-damente dos EUA e do Reino Unido – buscavam reestabelecer relações econômicas internacionais por meio de um sistema monetário e financeiro que permitisse aos governos perseguirem políticas monetárias autôno-mas, evitando os constrangimentos da época do padrão-ouro (Mckinnon, 1993, p. 11-19). Em outras palavras, as unidades nacionais buscavam maior controle sobre a moeda para viabilizar políticas orientadas em torno de suas metas de desenvolvimento nacionais.

Em suma, o sistema foi estruturado de modo a permitir uma di-nâmica de câmbio fixo com possibilidades de flutuações controladas em relação ao padrão de conversibilidade, a partir da relação Dólar-ouro (substituindo o papel monetário e financeiro outrora ocupado pela Libra Esterlina e pela City Londrina). Ainda, permitiu certos controles nacionais nos fluxos de capitais, criando o Fundo Monetário Internacional (FMI) com o objetivo de amortizar os desequilíbrios no balanço de pagamentos e o Banco Mundial (BM) para servir de dispositivo financiador a projetos de desenvolvimento.

Sobre o BM e o FMI, Luiz Gonzaga Belluzzo (1995) ressalta que tais instituições nasceriam com poderes de regulação inferiores aos idea-lizados pelos economistas representantes do Reino Unido e dos Estados Unidos naquelas conferências - John M. Keynes e Dexter White, respec-tivamente. Dada a correlação de forças e a divergência de interesses, re-sultaram em instituições menos “internacionalistas” e mais submissas aos EUA. Além de a sede de ambas as organizações se localizarem em Washington D.C., tal submissão se revelaria fundamentalmente pelo controle financeiro e político que os EUA exerceriam sobre elas. Controle financeiro por ser historicamente o país que mais aportou recursos para as instituições; controle político em razão dos poderes que concentram nas estruturas de governança de tais instituições, influenciando, como nenhum outro, as suas ações. No caso do BM, por exemplo, todos os seus presidentes foram escolhidos unilateralmente pelos EUA dentre seus ci-dadãos, mesmo inexistindo qualquer dispositivo estatutário que determi-nasse essa “tradição” (Pereira, 2010). Prática semelhante acontece com a seleção do principal cargo no FMI, o de Diretor Geral, que, apesar de ser tradicionalmente ocupado por um cidadão europeu, necessita da aprova-ção (informal, mas imprescindível) do Tesouro estadunidense (Weisbrot; Johnston, 2016, p. 03). Além disso, destaca-se o fato de deter o chamado “poder de veto” no FMI, visto que controla mais de 15% dos votos e que

85% de votos é o mínimo necessário para a tomada das decisões mais importantes na instituição. A esse quadro de subalternidade, acrescentam-se os poderes exorbitantes conferidos pelo estabelecimento do Dólar como moeda de curso internacional.

Nos termos dessa nova hierarquia internacional erigida pelo imperialismo estadunidense e com a justificação teórica do keynesianismo, o sistema Bretton Woods permitiu alguns governos associados atuarem nas variáveis da demanda, buscando o pleno emprego dos fatores de produção. Para tanto, o fundo público passaria a ser entendido como espaço de ativação das funções econômicas, alocando e redistribuindo recursos de modo a influir nos ciclos da economia. Dentro das possibilidades desse particular arranjo sistêmico, emergiram, por um lado, as teses sobre a industrialização como meio de superação do subdesenvolvimento na periferia. Por outro lado, deu espaço para a social-democracia (*Welfare State*) nas economias centrais, combinando crescimento econômico e distribuição de renda, marcando o período conhecido como a “Era de Ouro” do capitalismo, dada a sua excepcionalidade histórica (Hobsbawm, 1995, p. 253).

2.2 A crise do Sistema Bretton Woods e a etapa neoliberal do imperialismo dos EUA

Uma série de contradições, por conseguinte, deterioraria as bases de funcionamento daquele sistema já ao fim dos anos 1960, expressando conflitos dentro e fora do arranjo imperialista estadunidense. Com o fim do ciclo expansivo da economia mundial do pós-2a GM e a emergência de novas crises econômicas e sociais, um conjunto de hipóteses seria levantado para tentar compreender a extensão e a profundidade das transformações no capitalismo a partir de então. O diagnóstico da “Escola da Regulação”⁵, por exemplo, foi o de que a *débâcle* decorreria do próprio sucesso daquele “modo de desenvolvimento” (Boyer, 2009, p. 130). Para Claus Offe, por outro viés, seriam os mecanismos que permitiram a compatibilidade entre democracia de massas e capitalismo, traço distintivo do *Welfare State*, que entrariam em processo de corrosão. Isso aconteceria tanto por fatores internos do paradigma político (o declínio do que chamou de “sistema partidário competitivo” como forma de participação das massas) quanto pelas consequências do próprio sucesso das políticas keynesianas, que, ao resolverem certos problemas, criariam outros (Offe, 1984, p. 382-383). Michael Beaud, por outro ângulo, destacaria que a ampliação da concorrência comercial, a queda nas taxas de lucros, o aumento do custo da força de trabalho e o agravamento dos conflitos distributivos teriam alterado as bases materiais daquele sistema (Beaud, 1991, p. 335-336). Para Robert Brenner (1998), as crises nas taxas de lucro, impulsionadas pelas mudanças na capacidade produtiva em nível internacional, responderiam pelo desarranjo sistêmico.

Durante aquele período de crise, a liderança estadunidense no arranjo imperialista pareceu, então, ameaçada, não só no plano concorrencial, mas também no controle do padrão monetário e financeiro internacional. A contradição entre o dólar enquanto meio de troca de curso

5. A chamada “Escola da Regulação” se desenvolveu, em especial, no circuito intelectual francês, justamente a partir da questão sobre a natureza das transformações na economia política, a partir de fim dos anos 1960, argumentando que capitalismo deveria ser entendido enquanto sistema que apresenta diferentes “modos de regulação” e “regimes de acumulação” ao longo da história (Boyer, 2009).

internacional e meio de financiamento doméstico se acirrou já ao fim dos anos 1960, notadamente, quando o balanço do país passou de superavitário para acumular crescentes déficits (Toporowski, 2005, p. 106-107). A necessidade de financiamento levou o Tesouro dos EUA a emitir moeda sem a devida contrapartida em barras de ouro, gerando tensões inflacionárias e geopolíticas em torno da confiabilidade do lastro monetário, o que culminaria com a quebra unilateral da conversibilidade em 1971, durante o governo de Richard Nixon. Nesse movimento, os EUA ainda lutariam contra as iniciativas internacionais que buscavam substituir o papel do dólar pelo chamado “Direitos Especiais de Saque” (DES) - uma “cesta de moedas” criada pelo FMI que poderia servir de lastro às relações monetárias internacionais (Belluzzo, 1995, p. 15).

Qualquer tentativa de retirar o circuito financeiro e monetário internacional da órbita dos EUA foi, por sua vez, abortada com a escalada abrupta e sem precedentes dos juros americanos, enterrando de vez os compromissos do sistema Bretton Woods (Belluzzo, 1995, p. 15; Dumenil; Levy, 2005, p. 10). Com isso, o governo dos EUA centralizou a liquidez internacional em torno de sua moeda, preservou o seu papel como reserva internacional de valor e, aproveitando-se das crises financeiras e cambiais mundo afora, atrelou o destino das demais economias aos seus interesses nacionais. *Apesar da e pela* crise sistêmica, a supremacia dos EUA seria mantida (Brenner, 2002, p. 50; Cardim, 2004, p. 13-14; Gowan, 2003; Harvey, 2004, p. 126).

De maneira não linear, conflituosa, informal e sem data precisa, o sistema Bretton Woods viria a ser dilapidado pelos mesmos países que outrora o haviam liderado, até o seu completo abandono já nos anos 1980. Nos termos da tipologia sugerida por Helleiner (2010, p. 620-626), a “crise de legitimidade” do sistema teria sido disparada a partir dos eventos do início dos anos 1970, com a quebra da convertibilidade do Dólar em ouro, com o choque do petróleo e com o quadro de estagflação enfrentado pelas economias avançadas. Em meados dos anos 1970 e início da década seguinte, teria sido deflagrada a fase de “interregno”, onde diversas propostas e experiências conflitantes coexistiram ao redor do mundo. Nesse processo, conformaram-se novos comportamentos no sistema monetário e financeiro, aumentando as pressões para a liberalização dos fluxos de capital como solução para as pressões de liquidez nos balanços de pagamentos. Os governos Reagan, nos EUA, e Thatcher, no Reino Unido, a longo dos anos 1980, poderiam, então, ser entendidos como a fase de “implementação” do novo sistema nas economias avançadas, reordenando a economia mundial.

Comparado ao modelo padronizado erigido em 1944, alguns autores chegam a caracterizar o período atual do SMFI como uma espécie de “não sistema” (Helleiner, 2010, p. 625). Em nossa perspectiva, a ausência de regras preestabelecidas e formalmente postas, como em Bretton Woods, não implica a inexistência de um “sistema” ou de uma “regulação”, mas apenas que este funciona com novas características, das quais são expressões: a dominância de interesses financeiros sobre o conjunto das atividades econômicas e a conformação de uma ordem monetária sem âncora nominal preestabelecida, ainda que tenha no Dólar a principal reserva de

valor internacionalmente aceita, repondo as posições de privilégio dos EUA no sistema internacional⁶.

No plano das ideias, uma das características do neoliberalismo foi a de deslegitimar e marginalizar teses keynesianas, até então a problemática *mainstream*. Em seu lugar, argumentos ultraliberais, de inspiração neoclássica, ganharam terreno, justificando mudanças nas relações comerciais, produtivas e financeiras, cuja meta-síntese, para os países da periferia latino-americana, ficou conhecida como “Consenso de Washington”, especialmente com a desintegração do bloco soviético e a crise das estratégias de industrialização na periferia. Do ponto de vista teórico, argumenta Alfredo Saad-Filho (2005, p. 113), esta meta-síntese representaria a convergência da teoria neoclássica com as políticas do FMI, do BM e do Tesouro dos EUA para os países pobres. Nesse sentido, observaria a existência de duas fases. Na primeira, a ofensiva das justificativas neoclássicas, a saber: (i) em nível micro, a da eficiência dos mercados e ineficiência do Estado; (ii) em nível macro, a da liberdade de capitais e dos benefícios da globalização; (iii) a do problema dos países pobres como resultado da baixa liberdade de seus mercados (Saad-Filho, 2005, p. 114). Nos anos 1990, contudo, ocorreriam reformas nos discursos dessas organizações, em virtude das insatisfações geradas pela incapacidade explicativa do fenômeno asiático, pela ausência dos resultados econômicos almejados e pelas consequências sociais dos ajustes econômicos nos países da periferia. Essa segunda fase é chamada de “Pós-Consenso de Washington”, na qual se observa a emergência da chamada “Nova Economia Institucional”. Sob liderança intelectual de Joseph Stiglitz, ela deslocaria o foco neoclássico na livre competição para abordar as “falhas de mercado” e apontar a importância das instituições na atividade econômica. *Vis-à-vis* o fundamentalismo do Estado-mínimo, o novo discurso abriria a possibilidade de justificar regulações estatais na atividade econômica - contudo, desde que “*market-friendly*”. Por isso que, para Saad-Filho, antes de opostas, trata-se de duas facetas teóricas do neoliberalismo para lidar com as crises que gera (Saad-Filho, 2005, p. 116-118).

Antes, contudo, de darmos um olhar mais atento sobre as características gerais das crises da etapa neoliberal do imperialismo estadunidense, necessário sedimentar o próprio conceito de neoliberalismo.

2.2.1 Neoliberalismo: contornos de um conceito

Apesar de frequente na heterodoxia que analisa as transformações do capitalismo contemporâneo, o termo neoliberalismo é utilizado de diferentes maneiras. A multiplicidade de significados, por vezes, relaciona-se com as dimensões das análises empregadas, se histórica ou lógica/teórica. Contribuiu também para essa diversidade a própria complexidade do fenômeno, vez que não apresenta características invariáveis e gerais, cujas expressões locais não se descolam das questões internacionais (Saad-Filho; Johnston, 2005, p. 02-03).

Na literatura, é possível encontrar quatro tipos de definições de neoliberalismo ao menos: (i) como um conjunto de ideias; (ii) como um rol de políticas; (iii) como uma ofensiva de classe; (iv) como um novo

6. No novo arranjo sistêmico, os EUA teriam a capacidade única de incorrer em crescentes déficits comerciais. Como observa Daniela Prates: “Simultaneamente, ao se libertar das “amarras” da conversibilidade em última instância ao ouro, os Estados Unidos puderam incorrer em déficits comerciais recorrentes, o que teria resultado em outra especificidade do sistema monetário internacional após Bretton Woods: o caráter devedor líquido do país emissor da moeda-chave.” (Prates, 2005, p.268)

7. Essa seção é fortemente influenciada pela classificação apresentada por Alfredo Saad-Filho (2017).

sistema de acumulação (Saad-Filho, 2017, p. 245)⁷. Aqui, seguimos de perto o argumento de que o neoliberalismo é melhor entendido como um *novo sistema de acumulação* (Fine; Saad-Filho, 2016; Saad-Filho, 2017).

a. Como um Conjunto de Ideias

A dominância das teorias neoclássicas, a partir dos anos 1970, constitui um dos traços marcantes na história da transformação neoliberal do capitalismo. Tratou-se de uma verdadeira mudança de paradigma no debate da economia política. Autores, como os da “Escola de Chicago”, ganharam holofotes com teorizações sobre as distorções da intervenção governamental no funcionamento dos mercados, marginalizando as abordagens keynesianas.

O conjunto das perspectivas neoclássicas acabaria por justificar o “livre-mercado” como eixo de desenvolvimento do capitalismo. Com isso, conferiria justificação teórica para o plano de reformas pró-mercado (privatizações, ajustes fiscais, flexibilizações de direitos trabalhistas e sociais etc.) em andamento.

Em resumo, os teóricos do neoliberalismo tendem a considerar que mercados minimamente regulados seriam a melhor forma de alocar recursos. A penetração social desses argumentos é tamanha que passa a impressão (idealista) de que seriam eles os responsáveis pela alteração nas relações sociais capitalistas ou, ainda, que as transformações sociais seriam dirigidas por tais ideias. Esse é o caso, por exemplo, de Thomas Palley, para quem a razão última da ascensão do neoliberalismo seria explicada pelas divisões teóricas do keynesianismo, notadamente, em torno da “Teoria da Distribuição da Renda”⁸. Esse tipo de equívoco termina ainda por identificar os *discursos* com as *práticas* neoliberais, bem como por negligenciar que se trata de um corpo ideológico fragmentado, com diferentes visões (e não necessariamente coerentes) sobre o funcionamento da sociedade. Por esses motivos, o neoliberalismo não pode ser reduzido a um conjunto cogente de ideias (Fine; Saad-Filho, 2016, p. 04).

8. Segundo Palley, “The ultimate cause of the neoliberal revival is to be found in the intellectual divisions of Keynesianism and its failure to develop public understandings of the economy which could compete with the neoliberal rhetoric of ‘free markets’.” (Palley, 2005, p. 21)

b. Como um Rol de Políticas

Outra definição comum de neoliberalismo seria a de um rol de políticas em favor do mercado. Tais políticas seriam inspiradas em teorias neoclássicas, ainda que não se confundam com elas. Tratar-se-iam de políticas que efetivariam a redução da “intervenção” estatal, tida como ineficiente, transferindo progressivamente o controle decisório sobre a alocação de recursos sociais para o mercado, visto como eficiente *per se*. Nesse sentido, o neoliberalismo é, geralmente, visto como uma reação ao quadro regulatório do keynesianismo.

A difusão da narrativa dualista e dicotômica da relação entre Estado e Mercado, contudo, obscurece os processos reais que envolvem o neoliberalismo. De um lado, ela negligencia que tais políticas, apesar do discurso contra intervenção, seriam mais bem compreendidas como uma nova forma de regulação da economia. Nela, as funções públicas são alteradas para viabilizar o livre comércio, manter baixas as taxas de inflação

(vistas como condição do desenvolvimento) e garantir um sistema financeiro “saúdável” (isto é, privatizado e desregulado, porém protegido pelo Estado), tido como condição para a estabilidade macroeconômica (Munk, 2005, p. 69; Saad-Filho, 2017, p. 248). A política neoliberal não é “anti-Estado” *em geral*, mas uma remodelação de suas funções nos mercados.

De outro lado, essa perspectiva leva à incompreensão da relação existente entre as políticas keynesianas e neoliberais. Primeiro porque, historicamente, estas últimas se desdobraram das contradições das primeiras (Boyer, 2009, p. 116). Segundo que, antes de abolir os instrumentos de política fiscal, monetária e cambial, o neoliberalismo altera os seus objetivos (Duménil; Lévy, 2005, p. 10). Terceiro que induz ao equívoco (nostálgico) de que o período keynesiano seria a antípoda do neoliberalismo, como se outrora fosse estável, desconsiderando as suas instabilidades sistêmicas (Toporowski, 2005, p. 111-112). Por último, germina a ilusão de que a aplicação de políticas keynesianas (ainda que no seu sentido original) seria, por si, capaz de reverter o neoliberalismo, desconsiderando, assim, décadas de reestruturação global da produção, das finanças, dos termos de troca, das classes sociais e das ideologias no capitalismo (Fine; Saad-Filho, 2016, p. 05).

Não se trata, evidentemente, de menosprezar o papel das políticas na conformação do neoliberalismo, mas de posicioná-lo adequadamente dentro do fenômeno, evitando a redução de um termo ao outro. O neoliberalismo não é, portanto, reduzível nem a mudanças regulatórias macroeconômicas (controle de capitais, por exemplo) tampouco microeconômicas (como privatizações) – é melhor compreendido como uma reestruturação econômica e social do próprio capitalismo. Por isso, torna-se necessária uma leitura sobre o padrão de desenvolvimento que impõe e suas correspondentes transformações nas classes sociais.

c. Como uma Ofensiva de Classe

Análises das transformações do capitalismo a partir da ótica da luta de classes são particularmente frequentes nos debates marxistas. Trata-se de uma problemática que evidencia a questão do poder e das relações sociais sob o neoliberalismo. Marxistas têm investigado as novas formas de exploração que os processos do neoliberalismo engendram e impõem sobre os trabalhadores. Essas novas formas se manifestam nas crescentes restrições às liberdades sindicais, nas quedas dos níveis de renda, na redução de direitos sociais, na flexibilização de direitos trabalhistas, no aumento do desemprego entre outros. Para Ricardo Antunes (2005), por exemplo, a classe trabalhadora sofreria agudas alterações tanto na sua materialidade quanto na sua subjetividade, uma verdadeira mutação na sua “*forma de ser*”. Isso seria resultado da reestruturação produtiva sob o neoliberalismo, que implicaria um contraditório e multiforme processo de *fragmentação*, *heterogeneização* e *complexificação* do “mundo do trabalho”. *Vis-à-vis* o modelo produtivo dominante no período keynesiano, o neoliberalismo, ao alterar a morfologia do trabalho, ampliaria a intensidade dele, precarizaria as condições de vida e atacaria a identidade e a solidariedade de classe.

Outros estudos marxistas, por sua vez, enfatizam que, mais do que “consequências” do modo de funcionamento do capitalismo neoliberal, os ataques à classe trabalhadora seriam a sua verdadeira intenção. Essa é a posição de Gérard Duménil e de Dominique Lévy, por exemplo, os quais argumentam que o neoliberalismo seria, *em essência*, um projeto das classes dominantes – notadamente da sua fração mais rica – para reestabelecer o poder perdido no período keynesiano (Duménil; Lévy, 2005, 2014). Postulando uma análise tridimensional das classes sociais, argumentam que, ao passo que o keynesianismo expressaria uma aliança histórica entre a classe “gerencial” e a “popular”, em desfavor da “capitalista”, o neoliberalismo resultaria da aliança de classe entre a “gerencial” e a “capitalista”, ambas em busca de altas rendas e em desfavor da classe “popular” (Duménil; Lévy, 2014, p. 88-91).

Esse conjunto de abordagens possui o mérito de contribuir com a análise sobre os limites e as contradições sociais do neoliberalismo, apontando para possíveis soluções políticas para a classe trabalhadora. Contudo, ao desconsiderar as especificidades do sistema de acumulação, esse tipo de análise pode passar a impressão (i) do neoliberalismo como uma espécie de “conspiração dos capitalistas” ou (ii) de que a forma keynesiana seria melhor (e, com isso, rebaixa-se o horizonte de transformações para o do retorno ao sistema de acumulação anterior, como se isso fosse possível e não existissem razões materiais para o seu declínio) (Saad-Filho, 2017, p. 249).

d. Como um Novo Sistema de Acumulação

Em nossa perspectiva, a análise do neoliberalismo como um novo sistema de acumulação incorpora os elementos ideológicos, políticos e de classe sem descurar das estruturas materiais particulares que o fundamentam. Nesse sentido, o neoliberalismo é concebido como o estágio de desenvolvimento do capitalismo apoiado pela *financeirização* (Fine; Saad-Filho, 2016; Saad-Filho, 2017).

Frequentemente, emprega-se o termo *financeirização* para expressar o crescente peso de ativos financeiros ou para realçar a importância dos setores financeiros na economia. Esse é o caso, por exemplo, de Gerald Epstein, para quem “*financeirização* significa o crescente papel dos motivos financeiros, mercados financeiros, atores financeiros e instituições financeiras na operação das economias domésticas e internacionais.” (Epstein, 2005, p. 03) Esse tipo de definição quantitativa, contudo, não explica como o capitalismo operaria sob tais circunstâncias, isto é, a sua distinção *qualitativa*.

Financeirização pode ser mais bem compreendido como um modo de existência *do capital em geral* (Saad-Filho, 2017, p. 250). Ou seja, não se trata meramente de um setor capitalista hipertrofiado, mas de um sistema que se reproduz sob a lógica do ciclo de valorização daquilo que Marx chamou de “Capital Portador de Juros” (Marx, 2008, p. 453-454). Trata-se de lógica que subsumi as demais formas do capital, alterando a alocação e a composição de recursos (produção, crédito, investimentos etc.), ampliando a quantidade e a importância de ativos financeiros, reduzindo a

temporalidade e a espacialidade da valorização, propiciando altas remunerações e bônus para seus administradores, entre outras expressões.

A financeirização, historicamente, emergiu das contradições do capitalismo sob o sistema Bretton Woods, sendo o resultado, como já exposto anteriormente, de um complexo de alterações geopolíticas, institucionais, produtivas e ideológicas. De maneira geral, implicou novo padrão de desenvolvimento no capitalismo, no qual se observam vulnerabilidades no sistema monetário e financeiro internacional, queda na taxa de investimento e crescimento nas potências tradicionais, deslocamento de massivos investimentos e taxas de crescimento nos países da Ásia – notadamente, na China –, aumento da desigualdade social entre outras características (Fine; Saad-Filho, 2016, p.14).

A financeirização implica ainda uma específica forma de globalização no neoliberalismo, isto é, a transnacionalização dos circuitos de acumulação a partir dessa lógica, reconfigurando a divisão internacional do trabalho. Nesta divisão, resta preservado o papel das instituições financeiras lastreada nos EUA, bem como sua moeda, servindo para recompor o imperialismo após o colapso do sistema Bretton Woods (Saad-Filho, 2017, p. 250). Esse processo não abdica dos Estados, mas se realiza através de seus aparatos, a despeito do véu ideológico da “não intervenção”.

Em suma, as mútuas relações entre a *financeirização* (entendida como expressão da subsunção da lógica de valorização dos capitais ao capital portador de juros) e a *globalização* (centralização desse circuito de acumulação na órbita dos EUA) conferem a base material do *neoliberalismo* (Saad-Filho, 2017, p. 251). À luz dessa lógica, o conceito de neoliberalismo emerge, então, como um particular sistema de acumulação anelar ao imperialismo estadunidense.

3. Crises e Reações ao Neoliberalismo

O aumento da desigualdade social a patamares semelhantes aos encontrados no fim do século XIX (Piketty, 2014, p. 303-328), a vulnerabilidade e o constrangimento dos governos locais aos humores dos credores internacionais (Streeck, 2012, p. 54), as baixas taxas de crescimento e de acumulação (Duménil; Lévy, 2005, p. 15-16) e as recorrentes crises nas praças financeiras se tornaram o novo normal sob os auspícios da etapa neoliberal do imperialismo estadunidense.

Apesar das promessas, a integração das economias aos ditames sintetizados no (Pós-) Consenso de Washington não gerou nem prosperidade social tampouco estabilidade econômica, mas o seu exato oposto. As fragilidades dos países periféricos, notadamente de renda média, foram sentidas já nas crises mexicana, em 1994/5; na dos “tigres asiáticos”, na russa e na brasileira, nos anos 1997/9; na da Turquia e na da Argentina, nos anos 2001/2 (Chesnais, 2005, p. 63-65; Toporowski, 2005, p. 110).

Diferentemente dos clássicos desarranjos econômicos gerados pelas crises de superprodução de bens que caracterizaram o capitalismo outor, as crises mais agudas no neoliberalismo são ativadas por mecanismos ligados prioritariamente ao circuito das mercadorias financeiras. Na opaca teia de relações entre atores e instituições que atuam nos mercados de

câmbio e de crédito (agências de risco, bancos, instituições do chamado *shadow banking system* entre outros), volumes crescentes de recursos sociais são drenados na corrida para valorizar os ativos financeiros. Nesse contexto, a própria gestão empresarial sofre mutações: os cargos gerenciais outrora ocupados por pessoas ligadas às práticas industriais são substituídos por *experts* das finanças. Frequentemente, a contradição entre a supervalorização desses ativos e o baixo desempenho da produção real assume a forma de bolhas especulativas, que, quando estouram, geram consequências dramáticas em todo o conjunto da economia (Brenner, 2002; Chesnais et al., 2010; Duménil; Lévy, 2014).

O neoliberalismo alteraria ainda as condições dos Estados de mobilizarem os instrumentos de política econômica como em tempos anteriores. O controle sobre a alocação de recursos públicos seria sistematicamente transferido para um sistema financeiro internacionalizado e privatizado, porém fortemente concentrado na órbita das instituições estadunidenses (Saad-Filho, 2011, p. 07). Esse processo se revelaria ainda mais complicado para os países da periferia, que, ao aderirem às práticas do livre comércio e à desregulamentação financeira, ficariam em situação de maior dependência em relação às flutuações do capital externo.

O país detentor das mais excepcionais condições de desenvolvimento, dentro do quadro global do neoliberalismo, é certamente a China, haja vista a permanência de fortes restrições e controles nacionais sobre o fluxo de capitais, bem como o extraordinário ritmo de crescimento (Arrighi et. al, 2003; Arrighi, 2008; Kissinger, 2011; Pomar, 2003). Ainda assim, o país não tem ficado completamente imune às oscilações financeiras da economia mundial. Como pontua Gregory Chin (2010, p. 707), a China sofre os efeitos indiretos das crises financeiras, como a queda nos níveis comerciais e nos investimentos estrangeiros.

As duras experiências das crises nos países periféricos e das relações conflituosas destes com as instituições multilaterais existentes, por sua vez, impulsionariam diversas tentativas para reduzir as vulnerabilidades frente ao sistema: a exemplos da constituição de fundos monetários regionais e da intensificação da estratégia de acumular reservas monetárias acima do recomendado pelo próprio FMI. Esse último foi o caso do Brasil e da China ao longo da primeira década dos anos 2000, que, com os superávits comerciais, estocaram reservas internacionais extraordinárias para prevenir futuras pressões no balanço de pagamentos. Na opinião de Gregory Chin, tais estratégias atestam a desconfiança sobre as verdadeiras intenções das medidas propostas pelo FMI e pelo BM ao longo das crises anteriores (Chin, 2010, p. 697).

O sistema de acumulação neoliberal reconfigurou a divisão internacional do trabalho por meio das práticas de *outsourcing* e deslocamento territorial da produção, gerando uma nova divisão internacional do trabalho. Para os países da América Latina e África, houve uma espécie de regressão colonial, visto que suas economias passaram cada vez mais a se tornarem dependente do setor primário-exportador. A região asiática, por outro lado, vivenciou verdadeiro boom industrial, tornando-se o grande centro manufatureiro do globo, com destaque para o papel da China. Esse país asiático soube aproveitar a janela de oportunidades

aberta pelas contradições do imperialismo na etapa neoliberal, seja por meio da aproximação tática com os EUA nos anos 70, seja pelo foco dos EUA com os conflitos no Oriente Médio, seja com a estratégia de desenvolvimento nacional organizada a partir do controle cambial, do crédito e da política industrial e tecnológica planejada e monitorada com atenção pelo Partido Comunista Chinês. Por seu turno, os EUA e a Europa continental passaram por um longo processo de especialização das economias nos setores financeiros, apropriando-se, por meio desses mecanismos, da riqueza mundial.

A dinâmica internacional mudaria de qualidade quando o epicentro das crises do capitalismo neoliberal deslocou-se da periferia para o centro do imperialismo.

3.1 A CRISE FINANCEIRA NO CENTRO DO IMPERIALISMO

A vitória dos EUA frente às mencionadas contestações sistêmicas acirradas já nos anos 1970, ao repor a sua liderança imperialista por meio da etapa neoliberal, ironicamente, criou também as condições para a crise atual. Isso porque a financeirização não só se revelou portadora de “vulnerabilidade sistêmica” para os países da periferia, mas também para os próprios países do centro imperialista.

Apesar dos imensos acúmulos de riqueza durante os *booms* especulativos, as potências capitalistas sentiram os efeitos perversos da financeirização em suas economias a partir dos desdobramentos da crise de 2007. Detonada com o colapso do mercado de hipotecas *subprime* na Bolsa de Nova Iorque, a economia mundial entrou em parafuso, com a dramática crise bancária que se seguiu nos principais centros financeiros (Farhi; Cintra, 2009, p. 279-282). O pânico no mercado de ações e a quantidade de falências e de prejuízos contabilizados foram impressionantes – cerca de US\$ 40 trilhões, ou 45% da riqueza mundial (Greenspan, 2009; Saad-Filho, 2011, p. 13).

A magnitude e os desafios derivados dessa crise encontram paralelos somente aos vivenciados no grande *crash* de 1929. Alguns chegariam a tratá-la como expressão de uma crise *do* neoliberalismo (Duménil; Lévy, 2014) ou mesmo como uma *derrota* que abriria margem para a emergência de um novo tipo de capitalismo (Bresser-Pereira, 2010, p. 72). Dentro desse espírito generalizado de mudanças e de expectativas, outros analistas especularam que a crise possibilitaria um novo “momento Bretton Woods”. Isto é, aventou-se a possibilidade de se aproveitar a crise e erigir esforço para reconstruir o sistema monetário e financeiro internacional sob novas bases (Chin, 2010, p. 693; Cohen, 2013, p. 31; Helleiner, 2010, p. 619).

Expectativas como essas logo se revelaram frustradas. O voluntarismo de tais análises decorre justamente da subestimação do papel estratégico que o controle sobre a moeda de curso internacional possui para o imperialismo estadunidense. Dito de outra maneira, a realização de um novo arranjo depende não apenas da vontade política e de uma crise econômica, mas de força geopolítica capaz de impor derrotas às reações dos EUA para manter sua primazia nas relações monetárias e financeiras internacionais.

Afinal, a história do imperialismo EUA tem demonstrado que, sempre que as contradições entre o papel internacional da sua moeda e as suas demandas domésticas (sejam elas comerciais ou militares) se aguçaram, este logrou impor importantes ajustes sistêmicos para preservar sua hegemonia geopolítica, em geral, e a dominância nos arranjos monetários e financeiros internacionais, em particular. Esses ajustes foram verdadeiros atos de império, a exemplo do já mencionado rompimento unilateral dos acordos de Bretton Woods nos anos 70, rompendo a paridade dólar-ouro. Outro exemplo que vale a pena ser destacado foi o da imposição de alterações cambiais em relação ao Iene japonês para reverter os fluxos comerciais e financeiros entre os EUA e aquela potência asiática, que, de virtual competidora, como muitos pensavam nos anos 80, passaria a ocupar um papel claramente subordinado e associado ao imperialismo EUA.

Tais exemplos reforçam o argumento de que a capacidade de impor e manter uma determinada moeda como a moeda de curso internacional depende não só de variáveis estritamente econômicas (como o nível de capacidade industrial, tecnológica, comercial etc.) de um país ou coalizão de países, mas depende também de capacidades militares e culturais. A força das armas é fundamental para se dissuadir e/ou combater competidores sistêmicos, ao passo que a difusão de valores e crenças é importante para alinhar interesses nos equilíbrios instáveis que marcam o imperialismo.

4 À GUIA DE CONCLUSÃO.....

Apesar de sua resiliência, o imperialismo estadunidense tem enfrentado importantes desafios. No plano doméstico, os efeitos e os fundamentos da crise de 2007 não foram resolvidos, revelando o perverso peso de décadas de financeirização sobre os setores produtivos e sobre a economia das famílias do país (em especial, nas variadas formas de endividamento). Com o deslocamento de importantes cadeias industriais para fora de seu território, alterou-se a morfologia da estrutura de emprego, renda e expectativas de futuro de sua população. Para ficarmos em um único, mas simbólico exemplo, pela primeira vez na história dos EUA, as gerações que nasceram a partir dos anos 1980 vivem em condições piores do que aquelas enfrentadas pelos seus pais⁹ - dado que representa uma quebra na promessa do “sonho americano” (Chomsky, 2017). *Pari passu* ao aumento da desigualdade social e da deterioração das condições de vida das maiorias na sociedade, avolumam-se conflitos internos, exacerbando os limites e contradições do modelo “democrático” imperialista, cada vez mais capitulado por forças extremistas, reavivando discursos de verve (neo)fascista.

A pandemia, ao mesmo tempo em que escancarou a dependência do complexo industrial da saúde dos EUA aos circuitos estrangeiros, exacerbou as dificuldades do país em liderar a luta global contra a doença. Além das retóricas chauvinistas e negacionistas do governo de Donald Trump, o país realizou atos imorais de pirataria, confiscando produtos e equipamentos de saúde de outros países que passavam pelo seu território¹⁰. Ainda, o uso intensivo do dólar (e do circuito financeiro que lhe é anelar) como arma de combate à Rússia no contexto da Guerra da

9. <https://exame.com/economia/educados-e-pobres-jovens-tem-so-5-da-riqueza-dos-eua/>

10. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52166245>

Ucrânia tem servido para aumentar o interesse de países não-alinhados por formas de desdolarização de suas transações econômicas.

Nesse contexto de contradições e conflitos, é que devemos entender as movimentações geopolíticas e geoeconômicas de países que almejam, em algum grau, maior liberdade em relação ao sistema de forças do imperialismo estadunidense. Esse é, por exemplo, o caso do BRICS (acrônimo de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que, na Cúpula realizada na África do Sul, em agosto de 2023, não só discutiu a possibilidade de criação de uma moeda comum, como anunciou o aceite de pedidos de ingressos de seis novos membros: Argentina, Egito, Etiópia, Irã, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos. A análise dos limites e potenciais dessas iniciativas frente ao imperialismo em crise, por sua vez, demanda um outro texto.

REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, Luís. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- ANTUNES, Ricardo. **O Caracol e sua Concha**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.
- ARRIGHI, Giovanni et al. **The Resurgence of East Asia**. Londres: Routledge, 2003.
- ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim**: origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008.
- BEAUD, Michael. **A História do Capitalismo**: de 1500 aos nossos dias. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. 'O Declínio de Bretton Woods e a Emergência dos Mercados "Globalizados"' In: **Economia e Sociedade**, n. 4, junho, p.10-20, 1995.
- BOYER, Robert. **Teoria da regulação – Os fundamentos**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.
- BRENNER, Robert. "The Looming Crisis of World Capitalism: From Neoliberalism to Depression?" In: **Against the Current**, October, 1998.
- BRENNER, Robert. **O Boom e a Bolha**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. "A crise financeira global e depois: um novo capitalismo?", p.51-72, In: **Novos Estudos**, vol. 86, São Paulo: CEBRAP, 2010.
- BROZ, J. Lawrence; FRIEDEN, Jeffry. "The Political Economy of International Monetary Relations", p. 317-343, In: **Annual Review of Political Science** 4, 2001
- BUKHARIN, Nikolai. **Imperialism and World Economy**. London: Martin Laurence Editor, 1972.
- CARDIM, Fernando. "Bretton Woods aos 60 anos". In: **Novos Estudos**, nº 70, São Paulo: CEBRAP, 2004.
- CHESNAIS, François. **A Mundialização Financeira**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- CHESNAIS, François. (Org.) **Finança Mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- CHESNAIS, François (et al.). **Finança Capitalista**. São Paulo: Alameda Editorial, 2010.
- CHIN, Gregory. "Remaking the Architecture: The Emerging Powers, Self-insuring and Regional Insulation", In: **International Affairs**, vol. 86(3): p.693-715, 2010.
- CHOMSKY, Noam. **Requiém para o Sonho Americano**: os 10 princípios de concentração de riqueza e poder. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2017.
- COHEN, Benjamin. "The Coming Global Monetary (Dis)Order", In: HELD, David; ROGER, Charles (Eds.), **Global Governance at Risk**. Polity Press, 2013.
- DUMENIL, Gérard; LÉVY, Dominique. "The Neoliberal (Counter-)Revolution", p. 9-19, In: SAAD-FILHO, Alfredo; JOHNSTON, Deborah (eds.). **Neoliberalism: A Critical Reader**. Londres: Pluto Press, 2005.
- DUMENIL, Gérard; LÉVY, Dominique. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

- EICHENGREEN, Barry. **Globalizing Capital: A history of the international monetary system**. Princeton University Press, 2008.
- EPSTEIN, Gerald A. (ed.) **Financialization and the world economy**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005.
- FARHI, Maryse; CINTRA, Marcos Antônio Macedo. “A arquitetura do sistema financeiro internacional contemporâneo”, p. 274-294, In: **Revista de Economia Política**, v. 29, 2009.
- FINE, Ben; SAAD-FILHO, Alfredo. “Thirteen Things You Need to Know About Neoliberalism”, p.1-22, In: **Critical Sociology**, SAGE, 2016.
- FIORI, José Luís. Estados, moedas e desenvolvimento, p.49-83, In: FIORI, José Luís (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- FIORI, José Luís. Guerra da Ucrânia – a conjuntura e o sistema. In: **A terra é Redonda**, 18 mar. 2022a. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/guerra-da-ucrania-a-conjuntura-e-o-sistema/>. Acesso em: 05 de junho de 2024
- FIORI, José Luís. Ucrânia. In: **A terra é Redonda**, 21 jul. 2022b. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/ucrania/>. Acesso em: 05 de junho de 2024
- FURNO, Juliane. **Imperialismo: uma introdução econômica**. Rio de Janeiro: Da Vinci, 2022.
- GOWAN, Peter. **A Roleta Global**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.
- GREENSPAN, Alan. ‘Equities Show Us The Way to a Recovery’, In: **Financial Times**, 30 de mar. 2009.
- HAGGARD, Stephan; MAXFIELD, Sylvia. “The Political Economy of Financial Internationalization”, p.35-68, In: **The Developing World**, International Organization 50:1, 1996.
- HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- HELLEINER, Eric. “A Bretton Woods moment? The 2007–2008 crisis and the future of global finance”, p. 619–636, In: **International Affairs**, n.86: 3, 2010.
- HILFERDING, Rudolf. “O Capital Financeiro”. In: CARNEIRO, R. (org.). **Os Clássicos da Economia** – v.2. São Paulo: Ática, 1997.
- HOBSBAWN, Eric. J. **Era dos Extremos: o breve século XX – 1914-1991**. São Paulo: Companhia das letras, 1995.
- KISSINGER, Henry. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.
- LENIN, Vladimir I. **O Imperialismo: fase superior do capitalismo**. São Paulo: Centauro, 2008
- LUXEMBURGO, Rosa. **A Acumulação de Capital**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- MARTIN, Lisa. “Introduction”, p.1-11, In: MARTIN, Lisa (Ed.). **The Oxford handbook of the political economy of international trade**. Oxford University Press, 2015.
- MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro 3. Volume 5. 9ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- MCKINNON, Ronald. “Rules of the Game: International Money in Historical Perspective”, p. 1-44, In: **Journal of Economic Literature**, Vol. 31, No. 1 (Mar.), American Economic Association Stable, 1993.
- MUNCK, Ronaldo. “Neoliberalism and Politics, and the Politics of Neoliberalism”, In: SAAD-FILHO, Alfredo; JOHNSTON, Deborah (eds.). **Neoliberalism: A Critical Reader**. London: Pluto Press, 2005.
- OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- PIKETTY, Thomas. **Capital: in the Twenty-First Century**. Cambridge, Massachusetts London, England: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
- PRATES, Daniela Magalhães. “As assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional”, p. 263-288, In: **Revista de Economia Contemporânea**, vol 9, n 2, 2005.
- POMAR, Wladimir. **A Revolução Chinesa**. São Paulo: UNESP, 2003.
- SAAD-FILHO, Alfredo; JOHNSTON, Deborah (eds.). **Neoliberalism: A Critical Reader**. Londres: Pluto Press, 2005.

SAAD-FILHO, Alfredo. “Crise no Neoliberalismo ou Crise do Neoliberalismo?”, p.6-19, In: **Crítica e Sociedade**: revista de cultura política. v.1, n.3, Edição Especial - Dossiê: A crise atual do capitalismo, 2011.

SAAD-FILHO, Alfredo. “Neoliberalism”, p.245-254, In: BRENNAN, David; KRISTJANSON-GURAL, David; MULDER, Catherine; OLSEN, Erik (eds.). **Routledge Handbook Marxian Handbook of Economics**. New York: Routledge, 2017.

STREECK, Wolfgang. “As crises do Capitalismo Democrático”, p.35-56, In: **Novos Estudos CEBRAP**, nº 92, 2012.

TOPOROWSKI, Jan. “‘A Haven of Familiar Monetary Practice’: The Neoliberal Dream in International Money and Finance”, p.106-112, In: SAAD-FILHO, Alfredo; JOHNSTON, Deborah (eds.). **Neoliberalism: A Critical Reader**. London: Pluto Press, 2005.

WEISBROT, Mark; JOHNSTON, Jake. “Voting Share Reform at the IMF: Will it Make a Difference?”, p.1-7, In: **Center for Economic and Policy Research**, 2016.



Navios, autoidentidade e o ethos militar: conceituando segurança ontológica naval

Warships, self-identity, and the military ethos: conceptualizing naval ontological security

Buques, autoidentidad y ethos militar: conceptualización de la seguridad ontológica naval

1. Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de Birmingham (Reino Unido). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7472-770X>. Contato: bdc185@bham.ac.uk

Bruno Sowden-Carvalho¹
Marcelo M. Valença²

2. Professor no Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) e na Escola de Guerra Naval (EGN). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4930-9805>. Contato: marcelo.valenca@gmail.com / www.marcelovalenca.com
Esta pesquisa foi parcialmente financiada com recursos da Chamada CNPq/MCTI Nº 10/2023 - Faixa A - Grupos Emergentes (Projeto n. 407667/2023-7: "O Atlântico Sul como uma ordem regional de segurança marítima: governança oceânica, instituições e regionalismo no entorno estratégico brasileiro").

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13n1p164-182

Enviado: 24 de Janeiro de 2025
Aceito em: 21 de Maio de 2025

RESUMO

O artigo investiga o senso de auto identidade em marinhas por meio do conceito de segurança ontológica naval. Usando a Marinha do Brasil como objeto de análise e a Ordenação Geral do Serviço da Armada (OGSA), conjunto normativo de condutas e regulamentos que consolida as disposições fundamentais sobre a organização da Marinha, originalmente herdados da Marinha Portuguesa durante o período de colônia do Brasil, mas adaptados e atualizados ao longo do tempo, o artigo aborda como a segurança ontológica naval é constituída e quais elementos estão envolvidos. Com base em Bourdieu e Giddens, argumentamos que as marinhas (re)produzem práticas internacionais na medida em que incorporam traços sociais domésticos, construindo seu senso de identidade ao amalgamar coerentemente narrativas biográficas, orgulho e confiança. Este arcabouço teórico contribui para uma avaliação matizada do ethos militar além do ponto de vista ontológico do Exército, lançando luz sobre o tecido social que entrelaça os homens e mulheres que compõem as marinhas.

Palavras-Chave: Segurança Ontológica Naval; Autoidentidade; Ethos Militar; Práticas; Marinha do Brasil

ABSTRACT

This article investigates the perception of self-identity in navies through the concept of naval ontological security. Using the Brazilian Navy as the object of analysis and the General Ordinance of the Navy Service (OGSA), a set of normative conducts and regulations that consolidates the fundamental provisions on the organization of the Navy, originally inherited from the Portuguese Navy during the period of Brazil's colony, but adapted and updated over time, the article addresses how naval ontological security is constituted and which elements are involved. Drawing on Bourdieu and Giddens, the article argues that navies (re)produce international practices as they incorporate private social traits,

constructing their sense of identity by coherently amalgamating biographical narratives, pride, and trust. This exploratory theoretical framework contributes to a nuanced assessment of the military ethos beyond the ontological perspective of the Army, illuminating the social fabric that intertwines the men and women who comprise navies.

Keywords: Naval Ontological Security; Self-Identity; Military Ethos; Practices; Brazilian Navy

ABSTRACT

El artículo investiga el sentido de autoidentidad en las armadas a través del concepto de seguridad ontológica naval. Utilizando como objeto de análisis la Marina de Brasil y la Ordenanza General del Servicio de la Armada (OGSA), conjunto de normas y reglamentos que consolidan las disposiciones fundamentales sobre la organización de la Marina, originalmente heredadas de la Armada Portuguesa durante el período de la colonia de Brasil, pero adaptadas y actualizadas a lo largo del tiempo, el artículo aborda cómo se constituye la seguridad ontológica naval y qué elementos están involucrados. Basándose en Bourdieu y Giddens, el artículo sostiene que las armadas (re)producen prácticas internacionales a medida que incorporan rasgos sociales nacionales y construyen su sentido de identidad mediante la combinación coherente de narrativas biográficas, orgullo y confianza. Este marco teórico exploratorio contribuye a una evaluación matizada del ethos militar más allá del punto de vista ontológico del Ejército, arrojando luz sobre el tejido social que entrelaza a los hombres y mujeres que conforman las armadas.

Keywords: Seguridad Ontológica Naval; Autoidentidad; Ethos militar; Prácticas; Armada de Brasil

1 INTRODUÇÃO

A Marinha do Brasil (MB) está pouco presente no imaginário social brasileiro. Isso ocorre porque os estudos sobre forças armadas no Brasil tendem a considerá-las como um grupo homogêneo, amplamente definido e representado pelos traços sócio-políticos tipicamente associados ao Exército Brasileiro (EB). O envolvimento do exército na política brasileira desde o final do século XIX levou o debate sobre os militares a uma abordagem centrada no Estado, com foco em suas macroestruturas e com a tendência política de intervir domesticamente (COMBLIN, 1978; CASTRO; D'ARAÚJO, 2001; REZNIK, 2004; CARVALHO, 2019a; ZAVERUCHA; TEIXEIRA, 2003; ZAVERUCHA, 2005). Embora importantes, esses pontos de vista negligenciam a MB e deixam de lado outro elemento relativo à sua dimensão social: seu senso coletivo de identidade.

Estudos sobre a identidade militar são relativamente recentes no Brasil (CASTRO, 1990; LEIRNER, 1997). Isto não é surpreendente, dado o cenário de reabertura pós-ditadura militar. Estes estudos são moldados pelo ambiente social do EB e equipados com uma visão teórico-metodológica que não captaria a distinção da Marinha.

Para preencher essa lacuna, este artigo investiga o senso de autoidentidade na MB a partir do conceito de segurança ontológica naval. Uma vez que segurança ontológica envolve o processo emocional que

constitui um senso estável de autoidentidade, propomos que segurança ontológica naval é compreendida como o conjunto de práticas performadas em navios de guerra que condicionam um senso estável de autoidentidade ao lidar com a ansiedade da incerteza constante ao servir no mar. Na MB, isso ocorreria por meio de um processo de composição coerente de narrativas biográficas, orgulho e confiança, influenciado pela condição sócio-política do Brasil, incluindo sua dimensão pós-colonial.

Partimos da premissa de que a consolidação de um senso coletivo de identidade nas marinhas difere daquela produzida no exército devido à atmosfera social existente nos navios de guerra, que constitui relações sociais que precisam ser compreendidas a partir de suas particularidades. Essa atmosfera social se baseia em práticas historicamente consolidadas por meio do destacamento internacional desses navios para lidar com a ansiedade de ser exposto à imprevisibilidade de um meio hostil como o oceano; da experiência de compartilhar espaços hermeticamente fechados com pessoas de diversas origens; e da ameaça sempre presente do outro, caracterizado como inimigo.

Tal contexto faz com que as práticas percebidas nas marinhas sejam essencialmente internacionalizadas (Till, 2018). O internacional, como um ambiente social em que os atores são mobilizados horizontalmente e se mostram intrinsecamente conectados por meio de múltiplas linhas homogêneas, se apresenta de forma transversal (Bigo et al., 2011), conectando múltiplos campos e saberes. Deste modo, este estudo se mostra relevante por múltiplas razões. Primeiramente, é importante entender como a MB funciona do ponto de vista sociológico e como os indivíduos dão sentido a quem eles são por meio das práticas e valores da instituição, bem como a maneira como essas práticas e narrativas se apresentam para o imaginário da sociedade civil, são elementos que evidenciam que um estudo específico sobre as marinhas contribuiria para uma avaliação matizada dos militares além do ponto de vista estatizante, especialmente a partir de uma perspectiva pós-colonial. Não obstante, contribuiria para avançar os estudos sobre relações civis-militares para além da visão do EB, permitindo compreender as especificidades da MB e do processo de formação de identidade dos indivíduos desse grupo. Ademais, ele se volta à compreensão das particularidades dos espaços marítimos como espaços políticos (VALENÇA; DUARTE, 2023).

Desenvolvemos nosso argumento em três partes, além desta introdução e uma conclusão. Na primeira parte, apresentamos a literatura sobre identidade militar para destacarmos as peculiaridades da identidade das marinhas. Na segunda parte, trazemos Giddens (1984; 1990) e Bourdieu (1992) para conceituar segurança ontológica naval. Na terceira parte, exploramos a Ordenança Geral para o Serviço da Armada (“OGSA”), o conjunto formalizado de regulamento e condutas que moldam o funcionamento da MB, para verificar como as práticas cotidianas se correlacionam a um senso de (in)segurança ontológica diante de alguns eventos históricos que desafiaram a instituição.

2 AUTO-IDENTIDADE NAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS: O VAZIO NAVAL

A literatura sobre o senso de identidade nas Forças Armadas brasileiras é relativamente recente e gira em torno de duas premissas gerais. A primeira é a de que há um *ethos* militar comum e este perpassa a marinha, exército e aeronáutica. A segunda é que esse *ethos* é construído por meio das experiências nas academias militares e nas instituições de ensino militar de alto nível, por meio da hierarquia e da disciplina.

Celso Castro (1990) foi um dos primeiros acadêmicos a abordar diretamente esse problema, concentrando-se nos militares em si, em vez de fornecer uma visão de cima para baixo, centrada no Estado. Ele analisou como os militares se encaixam em um contexto histórico-social mais amplo e como isso leva a intervir politicamente em seu funcionamento. Em *O Espírito Militar*, Castro realiza uma pesquisa etnográfica na Academia Militar das Agulhas Negras (“AMAN”), examinando a criação da identidade militar por meio do envolvimento próximo com as atividades cotidianas dos cadetes.

Depois de expandir sua pesquisa sobre o simbolismo histórico e a tradição do Exército Brasileiro (Castro, 2002) e explorar a atmosfera desafiadora de fazer pesquisa de campo (CASTRO; LEIRNER, 2009), Castro afirma que o senso de identidade dos militares vai além da experiência de viver em uma instituição total. Ele alega que a própria instituição é totalizante, pois se torna parte da vida de seus membros, permeando holisticamente todos os aspectos de seu ambiente social, desde seu vocabulário diário e códigos de conduta até as carreiras e a resiliência emocional de seus familiares (Castro, 2007).

Esse argumento foi aprofundado por Leirner (1997), que investigou a clivagem entre os militares e os civis causada pela consolidação da identidade social dos primeiros. Em pesquisa de campo na Escola de Comando e Estado Maior do Exército (“ECEME”), Leirner conclui que essa fronteira é apresentada pela especificidade da hierarquia do Exército, o princípio geral que segmenta os indivíduos, ordenando suas capacidades pelo senso de mérito e, portanto, separando quem pertence à instituição (1997, p. 111).

Desde a década de 2000, os trabalhos de Castro e Leirner inspiraram outros pesquisadores a abordar as relações civis-militares brasileiras por meio de lentes socioantropológicas (GOMES, 2018; CARVALHO, 2019b; MIRANDA, 2019; CASTRO; MONNERAT, 2019). No entanto, essa literatura enfatiza preponderantemente o Exército como o objeto de análise, negligenciando as especificidades da Marinha, bem como dos próprios espaços marinhos.

Uma pesquisa no banco de dados nacional brasileiro de teses que utilizam o termo “identidade militar” entre 2000 e 2024, filtrada pela área de Ciências Humanas, retorna 123 resultados, nenhum deles referente *exclusivamente* à Marinha.³ O livro *Antropologia dos Militares* (2009) reconhece essa lacuna na literatura, mas não inclui um único artigo sobre a Marinha. A revista *Militares e a Política*, em atividade de 2007 a 2011, inclui apenas uma breve nota de pesquisa sobre um relato histórico da

3. Há apenas um resultado que indica relação evidente com a MB. Trata-se da tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em História (PPGH) da UERJ, em 2023, por Patricia Coutinho Rangel da Silva com o título de “O ‘Dragão do Mar’, uma biografia de João Cândido Felisberto entre 1880 e 1912”.

Marinha e seu alinhamento ideológico com a República no Brasil. O próprio Castro ministra um curso na Fundação Getúlio Vargas, cujo objetivo principal é examinar o processo de socialização militar vivenciado pelos oficiais do Exército (ARIAS NETO, 2009).

Vale a pena observar que alguns estudiosos abordam o problema da identidade social em outras forças em perspectivas diversas. Maria Ribas d'Ávila de Almeida (2010) estudou o processo de admissão de mulheres na MB e os resultados relativos ao processo decisório. Vanessa Reis e Luciana Zucco (2020) analisaram a liderança de oficiais navais femininas no exercício do comando. Embora tenham sido persuasivos em relação à crescente importância das mulheres na instituição, seus estudos se concentram, em grande parte, em uma perspectiva macro, ainda não avaliando a distinção da MB.

A pesquisa de Emilia Takahashi (2002) sobre o senso de identidade dos cadetes da Força Aérea e suas interconexões com as relações de gênero na Academia da Força Aérea e a dissertação de Thaís Melo abordando a inserção social das mulheres na Escola Naval (2017) são exemplos mais inclinados às práticas cotidianas. O próprio Castro publicou artigo baseado em pesquisa anterior ao seu trabalho de campo na AMAN, no qual analisou experiências de trote na Escola Naval, o que reconhecidamente inspirou sua pesquisa, pois o trote consistiria na dramatização daquilo que estrutura e fornece o estilo da vida militar: a hierarquia (Castro 2009, p. 589). Entretanto, esse trabalho ainda se baseia nos dois princípios gerais já mencionados, i.e., na ideia de uma identidade social militar comum criada durante o período de formação dos oficiais analisada por meio da estrutura desenvolvida para entender o Exército. Entendemos que essa ênfase no Exército traz impactos metodológicos que afetam a compreensão sobre a Marinha, sugerindo os mesmos traços sociopolíticos do EB, inclusive na forma como aquela entende seus parâmetros existenciais de identidade pessoal (Giddens, 1984, p. 375) e coletiva como esses parâmetros existenciais são constituídos e estabilizados.

Ao mesmo tempo em que apreende os elementos microsociais relativos à realidade das forças armadas e explora uma dimensão diferente nas relações civis-militares, a literatura não aborda as especificidades das práticas históricas e profissionais que distinguem a autoidentidade da MB. Ao pressupor um *ethos* militar comum e centralizar a análise nas academias militares, os estudos negligenciam o que está no cerne das práticas sociais das marinhas: a vida a bordo dos navios de guerra. Embora os aspectos burocráticos tornem as práticas semelhantes em todas as forças armadas, historicamente essas práticas foram construídas de forma independente, criando um conjunto de disposições que induzem condições emocionais coletivas, rituais, tradições e códigos de conduta. Entretanto, o que exatamente diferencia os navios de guerra e, portanto, as marinhas de outras forças armadas?

Defendemos que três elementos deveriam ser destacados. São eles a interconexão com o oceano, as habilidades necessárias para operar navios de guerra e a atmosfera dentro deles.

Ontologicamente, a territorialidade dos oceanos difere daquela da terra, devido ao seu caráter dinâmico e muitas vezes imprevisível. A

“hidromaterialidade” dos oceanos compõe um sistema holístico, ou um conjunto marinho que incorpora biota móvel, bem como tecnologias e objetos (PETERS, 2012; STEINBERG, 2013). Portanto, os navios de guerra não estão apenas expostos aos oceanos, mas compõem esse conjunto, exigindo historicamente um conjunto específico de práticas, habilidades e conhecimentos para serem operados: desde içar velas e aprender nós em cabos, realizar cálculos astronômicos, manter condições sanitárias internas para evitar doenças como tifo e escorbuto; até operar radares sofisticados, sistemas de navegação baseados em GPS e máquinas de propulsão cada vez mais automatizadas. Embora esse tipo de conhecimento opere por meio de regimes de disciplina e hierarquia, está longe de ser criado por eles. Eles são o resultado de relações sociais no mar, por meio de trabalho manual e tecnologia, que destacam as particularidades dos espaços marítimos.

Nesta lógica, os navios de guerra proporcionam um ambiente físico específicos em que os indivíduos se relacionam entre si em espaços necessariamente herméticos. Os marinheiros⁴ não podem abandonar o navio quando estão no mar; os comandantes são constantemente observados e julgados por sua tripulação; não há hospital ou corpo de bombeiros para ajudar quando estão no mar e o combate ao inimigo sempre foi um esforço coletivo. Ademais, como instrumentos tradicionais de diplomacia, e devido à natureza de suas missões, as marinhas são profundamente internacionalizadas, compartilhando práticas em todo o mundo, desde uniformes e vocabulário até procedimentos operacionais (Till, 2018).

Assim, a operação nos oceanos, as práticas navais correlatas e a atmosfera interna a bordo contêm os elementos para criar identidades sociais diferentes de qualquer outra Força Armada. Portanto, o *ethos* comum sugerido pela literatura sobre identidade militar não nos parece suficiente para avaliá-la. A MB tem suas próprias características, moldadas pela natureza de suas operações ribeirinhas, pela população multiétnica do Brasil, sua experiência pós-colonial e postura diplomática. Em suma, as práticas que permeiam a MB se fundem em um *ethos* social específico moldado pela vida nos navios de guerra.

Consequentemente, o locus da autoidentidade da MB não pode ser a Escola Naval nem o Colégio Naval.⁵ Isso se deve ao fato de que as condições emocionais vivenciadas nos navios de guerra, que fundamentam as práticas a bordo, não podem ser aprendidas academicamente, mas moldadas pelas práticas durante o serviço no mar. O que constitui um bom oficial não é apenas sua adesão à hierarquia e à disciplina adquiridas na Escola Naval, mas a resiliência emocional para lidar com a incerteza e a ansiedade correspondente da vida a bordo e suas práticas. Não por acaso, a arquitetura da Escola Naval imita o formato de um navio, indicando seu objetivo máximo de reproduzir as condições da vida no mar.

Defendemos, pois, que a identidade social da MB não é consolidada na Escola Naval, mas a bordo de navios de guerra. Para suprimir a lacuna na literatura, trazemos o conceito de segurança ontológica naval, que servirá para captar as práticas que induzem a condição emocional da vida a bordo.

4. Por “marinheiro”, nos referimos aos homens e mulheres que integram os quadros das Marinhas, independentemente de suas funções, ou sejam, a palavra marinheiro se refere tanto aos oficiais quanto às praças.

5. Aqui cabe uma breve diferenciação entre o Colégio Naval e a Escola Naval. Enquanto o primeiro consiste na instituição de ensino médio da MB, a Escola Naval é a sua instituição de ensino superior, onde os aspirantes a oficiais são formados para a carreira militar. Em comparação ao EB, seria o equivalente, respectivamente, ao Colégio Militar e à Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN).

3 CONCEITUANDO SEGURANÇA ONTOLÓGICA NAVAL.....

Segurança ontológica está relacionada à construção de um senso consistente de individualidade, por meio do qual os agentes buscam não apenas segurança física, mas também um senso estável de estar no mundo (Vieira, 2016), sentindo-se confortáveis com quem são. Esse processo “coloca entre parênteses” a gama quase infinita de possibilidades abertas aos indivíduos, situando-se no centro da vida social, pois “pressupõe uma aceitação tácita das categorias de duração e de extensão, juntamente com a identidade de objetos, outras pessoas e o eu” (Giddens, 1990, p. 37). Indivíduos ontologicamente seguros são emocionalmente resilientes para lidar com situações contingentes que podem potencialmente trazer caos e ansiedade, sendo consequentemente capazes de ancorar a estrutura cognitiva da vida cotidiana e consolidar seu senso de identidade (Laing, 1969). Em suma: segurança ontológica consiste no processo emocional pelo qual os agentes constroem o senso de continuidade de sua autoidentidade (Giddens, 1990, p. 92).

O conceito de autoidentidade não se relaciona a um tipo ideal transcendente imutável que sempre será alcançado. Em vez disso, a segurança ontológica decorreria de tentativas de (re)criar e consolidar autoidentidades coletivas (Vieira, 2016, p. 7). Esse conceito é relevante para as marinhas, pois marinheiros, quando servem no mar, estão expostos à imprevisibilidade de inúmeros perigos, como tempestades, incêndios e à presença do inimigo. A ansiedade resultante dessa recorrente sensação de insegurança ontológica põe em risco sua segurança física, comprometendo práticas normalizadas que tornam os navios de guerra operacionais. Em outras palavras, embora amplamente negligenciadas, as emoções são importantes para os marinheiros, pois condicionam o conjunto de práticas navais que garantem sua sobrevivência no mar. Mas como seria possível avaliar essa construção emocional?

Ao teorizar sobre a segurança ontológica, Giddens (1991, p. 67) indica três elementos mutuamente entrelaçados que a compõem: narrativas biográficas, confiança e vergonha. Enquanto as narrativas biográficas acomodam as experiências pessoais pelo processo relacional de entendê-las e comunicá-las aos outros, a vergonha é uma das manifestações de ansiedade por meio da qual a autoidentidade é corroída por sua inadequação à narrativa biográfica correspondente. A inoculação emocional contra esse enigma é a confiança básica, uma condição psicológica cultivada nos primeiros estágios da vida. A confiança começa entre os recém-nascidos e seus cuidadores e une o tempo e o espaço de modo a indicar que a ausência não significa deserção. Por fim, a consolidação da confiança alimenta o controle do corpo com rotinas previsíveis (Giddens, 1984, p. 53). Portanto, narrativas biográficas, confiança e vergonha (ou orgulho, como preferimos), emaranhados entre si, geram um senso consistente de individualidade.

Giddens oferece um arcabouço explicativo para entender essa interconexão entre os elementos da segurança ontológica, porém sua abordagem é bastante cognitiva e não levaria em consideração os aspectos relacionais quanto às práticas sociais nas marinhas. Isso poderia gerar

limitações empíricas para verificar práticas sociais tão específicas como que buscamos explorar. Para superar essas limitações, propomos complementar a leitura de Giddens (1984; 1990) com a teoria da prática de Bourdieu (1992, p. 52). Bourdieu leva mais a sério a questão relacional entre sujeitos que tem capacidade racional de estabilizar práticas sociais através de relações de causa e efeito, a partir da lógica de cada campo e da posição ocupada por cada agente dentro dele. Isso faz com que os indivíduos ganhem importância, passando a ocupar espaço nas narrativas biográficas. Teríamos assim, uma interação mais evidente entre as emoções (a partir da contribuição de Giddens) e as práticas (desde Bourdieu), o que pode ser evidenciado na Figura 1, apresentada mais adiante.

Em sua teoria da prática, Bourdieu conecta efetivamente a sociologia à realidade prática, em uma presença ativa preocupada no mundo, por meio da qual este impõe sua presença. As práticas são os operadores relacionais que compõem as microconexões aparentemente invisíveis que tornam os agentes visíveis, porque “[b]y acting, agents are shaped by the relations in which they engage. Their identities, personalities, and even bodies are not autonomous points, but points in relation to other points” (Bigo et al., 2011, p. 236).

Logo, não há representação de práticas por meio de categorias genéricas, pois elas só podem ser apreendidas, literalmente, na prática. Esse ponto de vista permite uma avaliação dos elementos de segurança ontológica de Giddens em um sentido micropolítico, adaptado ao ambiente naval específico e fundamentado no pressuposto de que as práticas são a unidade de análise para compreender as emoções. Afirmamos que o conceito de campo, *doxa*, *habitus* e capital social de Bourdieu são as ferramentas de pensamento (Leander, 2008) para conciliar as duas perspectivas, pois conceitos são estruturados para funcionar empírica e sistematicamente (BOURDIEU; WACQUANT, 1992, p. 96).

3.1 Narrativas biográficas e campos

As narrativas biográficas estruturam o campo onde as marinhas consolidam seu senso de identidade. Ao criar e recriar constantemente estruturas discursivas de significado por meio de narrativas que exploram as especificidades da vida naval, as narrativas biográficas robustecem a rede em constante mudança da configuração social que pressupõe e permite a relação de agentes heterogêneos que (re)produzem práticas navais regulares. Isso é regularmente associado a mitos fundamentais de heróis que superaram os perigos da vida naval por meio de símbolos de coragem, honra e sacrifício e, portanto, inspiraram virtudes nacionais. As forças armadas por todo o mundo utilizam amplamente dessa mitologia e a MB não é diferente. Exemplos recorrentes são o Visconde de Inhaúma e o Almirante Tamandaré (ALMEIDA, 2024; LIMA, 1999), mas outras lideranças, nacionais e estrangeiras, e eventos também são mencionados em livros e artigos publicados em periódicos e editoras institucionalmente vinculados à força naval (MOREIRA, 2024; CASAL, 2017; ALMEIDA, 2017; ALMEIDA, 2006) como casos de valor, superação e coragem.

Ao narrar essas práticas, as marinhas criam um tecido histórico coletivo que emana de todos os marinheiros que as reproduzem. Notavelmente, não é totalmente possível admitir que esse seja um processo endógeno centrado no Estado. As biografias nacionais dos Estados também são inspiradas pela narrativa de outras potências navais bem-sucedidas e consolidadas por meio de práticas internacionais historicamente desenvolvidas com outras marinhas. Essa interconexão de campos parece particularmente recorrente nas marinhas sul-americanas, talvez em função de suas condição pós-colonial.

3.2 *Habitus, doxa e verdade*

Se os campos estão sempre inseridos em campos diferentes, eles só podem fazer sentido se estiverem relacionados ao *habitus* correspondente. Quando se trata de marinhas, os campos induzem práticas sociais a bordo que devem ser orquestradas de forma congruente por meio de uma ordem implícita coerente o suficiente para mobilizar a tripulação de modo uniforme. Essa composição entre a ordem objetiva a bordo e a sua correspondente naturalização individual é construída por meio de uma *doxa* específica. Nós a chamamos de *doxa* naval, pois corresponde às habilidades e aos conhecimentos específicos necessários para operar navios de guerra. Historicamente, as marinhas desenvolveram um conjunto de técnicas semelhantes em todo o mundo para calcular a velocidade do vento, a posição dos navios de guerra com base nas estrelas e como utilizar seus canhões de forma eficaz. Embora os desenvolvimentos tecnológicos tenham mudado a forma como essa *doxa* é produzida, seu objetivo principal continua o mesmo: promover movimentos corporais decorrentes de procedimentos objetivos assumidos. Todos no navio, desde o comandante até o marinheiro mais moderno, devem executar uma tarefa específica, esperando que seus colegas façam o mesmo.

As várias camadas de *doxa* acomodadas ao longo de séculos de história podem ser facilmente superestimadas como criadoras de “indivíduos dóceis”, em termos foucaultianos. No entanto, a *doxa* naval nem sempre torna as práticas a bordo previsíveis, como se os indivíduos fossem mecanicamente ditados por elas. Em vez disso, elas modulam princípios que organizam as práticas navais, criando tensões, resistência e abalando o campo composto no processo. Simplificando, o *habitus* naval é o princípio gerador de improvisações reguladas (Bigo et al., 2011, p. 242), evidenciando a importância da vida a bordo e nas relações sociais nos navios de guerra, que consolidam a experiência e a confiança entre marinheiros e que permitiria extrapolar a formação adquirida nos bancos da Escola Naval. Isso é o que, às vezes, os oficiais da MB consideram como o lado “artístico” da Marinha, complementando sua formação científica (*doxic*), evidenciando a especificidade desta força. Assim, embora variando de acordo com as situações empíricas, muitas vezes imprevisíveis, que os oceanos podem abordar, o *habitus* proporciona a confiança e a expectativa mútua que cada marinheiro tem no outro de que sua tarefa específica a bordo será cumprida adequadamente.

3.3 Capital simbólico e orgulho

Campos e hábitos também compõem relações de força, muitas vezes criando assimetrias e relações desequilibradas em navios de guerra. Mediadas pelas regras dóxicas de conduta, essas relações de força abrem espaço para o capital simbólico circular, levando ao prestígio e à autoridade. Em navios de guerra, os comandantes retêm o mais alto nível de capital simbólico, pois geralmente mantêm uma imagem de respeitabilidade reconhecida pelos símbolos da própria instituição, como uniformes, medalhas e distintivos. No entanto, como sugere um ditado da MB, nenhuma medalha supera a importância do seu nome.

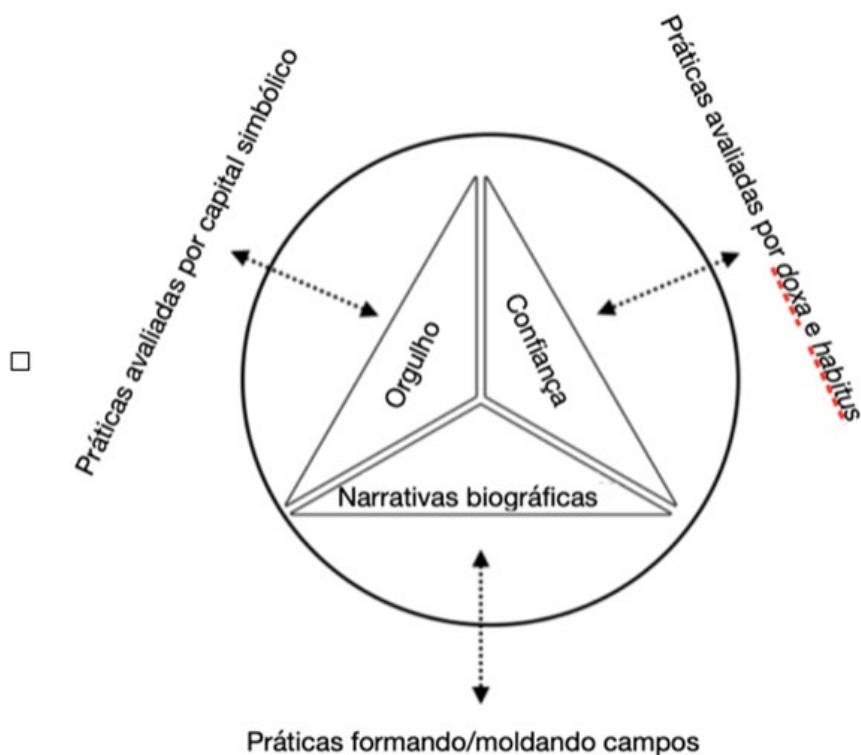
Ao longo de suas carreiras, os marinheiros são obrigados a ganhar sua reputação por meio de práticas e anos de experiência para combiná-la às suas histórias pessoais. *Habitus* e narrativas biográficas, portanto, levam às condições para que os comandantes mantenham seu capital simbólico. Uma vez alcançado, os comandantes podem determinar a vida de seus subordinados, sendo a força motriz que anima a redistribuição e a circulação do capital simbólico.

Essa dinâmica é particularmente importante ao analisar o senso de orgulho das marinhas. Orgulho é o oposto de vergonha, ou seja, a confiança na integridade e valor da narrativa da autoidentidade (Giddens, 1990, p. 66). No entanto, evitar a vergonha de forma simplista é uma suposição incapaz de produzir a adesão à autoidentidade que as marinhas precisam para lidar com seu risco constante de insegurança ontológica. O orgulho não pode ser apreendido apenas negando a vergonha. Em vez disso, é um processo afirmativo que depende da circulação de capital simbólico a bordo, com base no prestígio, autoridade e honra como o senso gratificante de fazer parte da narrativa biográfica naval coletiva e duradoura.

Portanto, o orgulho existe quando os comandantes legitimam as práticas de seus subordinados sempre que desempenham suas funções de forma artística e arduamente. No entanto, devido à natureza cooperativa do ambiente dos navios de guerra, um espaço onde os marinheiros dependem mutuamente uns dos outros, os próprios comandantes também são inseridos nesse mecanismo. Isso ocorre porque ser reconhecido como um líder por sua tripulação contribui para a reputação do comandante, desencadeando o orgulho e reequilibrando o capital simbólico a bordo. Ao sentir orgulho, os marinheiros condensam sua própria narrativa biográfica à de sua nação e às marinhas, imediatamente (re)produzindo as cadeias complexas de *habitus*, confiança, narrativas biográficas e as interconexões de diferentes campos.

Propomos que o senso de autoidentidade das marinhas pode ser compreendido de forma mais sutil por meio das práticas cotidianas que permeiam sua existência. Aqui se consolidaria o conceito de segurança ontológica naval. Ele consiste no conjunto de práticas coletivas historicamente induzidas por navios de guerra que buscam amalgamar coerentemente a autoidentidade de uma marinha, entrelaçando e sedimentando suas narrativas biográficas, orgulho e confiança para lidar com a experiência de ser exposto aos oceanos.

Figura 1: Esquema da segurança ontológica naval.



Fonte: Elaboração própria

Como esquematiza a Figura 1, não argumentamos que esses elementos são apenas rigidamente relacionados de uma maneira, como, por exemplo, o *habitus* se conectaria apenas à confiança e, igualmente, os campos poderiam indicar narrativas biográficas. Em vez disso, a aproximação desses conceitos é meramente seu ponto de consistência, as ressonâncias entre suas abordagens sistêmicas. Não apenas os elementos de Giddens são parte de um triângulo inteiramente interconectado, mas as práticas são avaliadas por meio dos conceitos de Bourdieu por um círculo poroso que indica as múltiplas maneiras pelas quais elas podem se relacionar.

Cada marinha tem sua trajetória específica e não é nossa intenção fornecer um tipo ideal universal para impor similaridades abstratas. Em vez disso, estamos interessados em traçar linhas para mapear as principais características que distinguem esse processo. A segurança ontológica naval é um processo dinâmico que intuitivamente não pode ser pensado como um estado definido de autoidentidade. Ao dar uma definição e seus elementos subjacentes, pretendemos fornecer o instrumento para analisar a condição emocional na MB, em vez de julgar se ela tem um senso permanente de identidade.

4 SEGURANÇA ONTOLÓGICA NAVAL NA MARINHA DO BRASIL: UM OLHAR DA OGSA

Uma análise de como a segurança ontológica funciona na MB pode ser explorada empiricamente pelo que é conhecido como Ordenança Geral para o Serviço da Armada (“OGSA”). Este documento é o conjunto

de princípios e regras gerais sobre as práticas nos navios de guerra da MB e outras organizações militares navais. A OGSA explicita valores cristalizados nas tradições navais, permitindo a continuidade - e publicidade - de usos, costumes e linguagem naval (Brasil, 2009, p. 7), fortalecendo práticas que caracterizariam a instituição.

Embora seja uma estrutura normativa promovida de cima para baixo no tocante à prática, a OGSA consolida o conjunto histórico de *habitus*, capital social e orgulho que sublinharam as práticas de segurança ontológica nos navios de guerra da MB mesmo antes da independência do Brasil. Vale a pena notar, todavia, que essas práticas não parecem genuinamente ancoradas no caráter nacional, mas derivam como uma composição fractal de diferentes marinhas interagindo por séculos internacionalmente.

A OGSA pode ser rastreada pelo menos até o período entre os séculos XVI e XIX, quando as marinhas ocidentais começaram a consolidar sua *doxa* naval. Ela deriva do Regimento Provisório de 1796 da Marinha Portuguesa para o Serviço e Disciplina da Frota e Navio de Guerra da Armada Real (Brasil, 2015), diretamente influenciado pelo Regulamento e Instruções Britânicos de 1731 relativos ao Serviço de Sua Majestade no Mar, buscando normalizar práticas quase idênticas da Marinha britânica. Após a independência do Brasil, o Regimento Provisório ainda era o principal documento observado pela Armada Imperial e seria revisado apenas em 1873. Isso sugere que a atual *doxa* naval refletiria a condição pós-colonial da MB.

Para permitir a resiliência emocional a bordo, o Regimento expressava o que os marinheiros deveriam fazer nas atividades diárias e era dividido, grosso modo, em quatro partes, que versavam sobre as ordens sobre disciplina e punição; ordens para navios de guerra ancorados; ordens para métodos de aparelhamento de velas; e métodos para distribuir marinheiros durante o combate e a distribuição de oficiais. O Regimento introduziria, também, serviços rotineiros de limpeza, alimentação, sono, luta e exercícios. O Regulamento descrevia meticulosamente as tarefas que os marinheiros deveriam executar quando os navios zarpassem ou atracassem, bem como as honras e responsabilidades que os comandantes e oficiais deveriam seguir. Por exemplo:

Será o Oficial Comandante do Quarto, quem mande todas as Manobras, e fará que as executem sempre com a maior prontidão e atividade em todas as ocasiões, tendo sempre presente o fazer observar estritamente o maior silêncio, e castigando severamente qualquer indivíduo que o perturbar com sua voz. Esta punição será mantida até que se alcance todo o navio e que toda a disciplina seja observada (Brasil, 2015, p. 150).

O Regimento fazia menção aos Artigos de Guerra portugueses, que foram incorporados em 1799, como um instrumento disciplinar a bordo. Ele formalizou a punição física por privação de comida, prisão e chicotes a serem decididos com base no julgamento do comandante (Castro, 2013, p. 19).

Os elementos que caracterizam as práticas de segurança ontológica naval foram pelo menos formalizados pelo Regimento. Esperava-se que a confiança ocorresse por meio de descrições completas das atividades diárias; a base para uma narrativa biográfica e um campo naval

mais específico foram indicados pela normalização do vocabulário, consolidando os mesmos símbolos por meio dos quais as experiências eram compartilhadas.

O orgulho foi induzido pela autoridade sobre a qual oficiais e comandantes deveriam promover o capital simbólico. Um despacho naval do comandante da corveta Parnaíba descrevendo a batalha do Riachuelo (1865), tenente Aurélio Garcindo Fernandes de Sá, ofereceu um panorama das práticas e condições emocionais da MB com base no Regimento. Ele sugeria que o comportamento tripulação durante uma batalha supostamente teria contribuído para alterar os rumos do evento e frustrar um sucesso evidente do inimigo graças a essa transferência de capital simbólico do comandante (Almeida, 2006):

Sendo a luta desesperada e cada vez mais crítica nossa situação por haver-nos abordado pela popa o Marquês de Olinda e durando talvez já uma hora o combate de mosqueteria e ferro frio, fizemos todos um esforço supremo de patriotismo, aplaudindo com entusiasmo a ordem transmitida pelo oficial imediato, o Primeiro-Tenente Felipe Firmino Rodrigues Chaves, de combinação comigo, para que se lançasse fogo ao paiol da pólvora, ordem essa que ia ser imediatamente executada pelo corajoso escrivão de 2a classe José Correa da Silva, quando felizmente ouviram-se gritos de viva à Nação Brasileira, ao imperador, ao Almirante Tamandaré, ao Chefe Barroso e à guarnição da Parnaíba [...]. Eram vozes dos nossos marinheiros e soldados lutando contra os paraguaios que tinham fugido ao perceber que a [fragata] Amazonas e a [canhoneira] Belmonte vinham nos socorrer (Brasil 2015, p. 173).

As palavras de Fernandes de Sá descrevem as micropráticas que indicam o senso geral de orgulho a bordo, invocando a emoção singular de pertencer a um todo maior, a nação brasileira. Isso foi desencadeado pela ordem do primeiro-tenente Felipe Firmino e, mais tarde, estendido quando o almirante Tamandaré e a própria nação brasileira foram mencionados junto à tripulação. O capital simbólico de Tamandaré se reflete na poderosa inspiração que seu nome (re)produziu, permitindo a sedimentação do orgulho nos marinheiros da Parnaíba. O orgulho foi consolidado também porque a confiança foi bem sedimentada pelo *habitus* naval, pois este último promulgou as estratégias que fomentam práticas inovadoras capazes de lidar com as incertezas de estar no mar. O Regimento, como resultado do *habitus* e do orgulho a bordo durante o século XVIII, estaria agora moldando um campo diferente, condicionando a segurança ontológica naval.

No entanto, José Miguel de Arias Neto (2001) demonstra que seis meses após a batalha do Riachuelo, as percepções entre marinheiros e sargentos da Armada Imperial do Brasil eram bem diferentes, pois consideravam o serviço um ato de punição e tormento. Da mesma forma, Paulo Castro (2013, p. 214) ao analisar a “disciplinarização geral” da Armada Imperial por meio da corveta Trajano em 1873, explicou que os comandantes em geral, para expressar sua autoridade, utilizavam o castigo físico no início de seu mandato e, eventualmente, consideravam as origens sociais dos marinheiros como critério para isso. Curiosamente, Felipe Firmino – o primeiro tenente da Parnaíba – quase uma década depois, foi o último comandante da Trajano e o indivíduo que puniu marinheiros com mais frequência: 182 vezes em quase dois anos, aproximadamente três vezes mais que o comandante João Antonio Alves Nogueira, o comandante que o substituiu.

Portanto, embora não seja possível dizer que o Regimento era a condição necessária para a segurança ontológica naval, ao menos ele criou a base para uma narrativa biográfica, como expressou o despacho naval na Batalha do Riachuelo, preparando o cenário para um campo naval específico.⁶ No entanto, a condição emocional no navio de guerra brasileiro era bastante precária e instável, dificilmente se fundindo em um forte senso de autoidentidade. Vale lembrar que o fim da escravidão só foi observado no Brasil em 1888 e, até então, os castigos físicos a bordo abundavam sobre os marinheiros negros, que constituíam cerca de 75% dos marinheiros da Marinha Real (Nascimento, 2016). Portanto, a escravidão dividia a tripulação, e o orgulho e a confiança não conseguiam ser fomentados pelo *habitus* naval da época.

O Regimento teve seu nome alterado em 1874, sendo chamado pela primeira vez de Ordenações Gerais para o Serviço da Armada (OGSA), também baseado nas práticas navais da França, Itália e Portugal, de modo mais detalhado que seu antecessor, dividido em 34 artigos e 100 capítulos (Brasil, 2009, p. 116). Foi somente em 1890, após a proclamação da república, que uma lei foi aprovada formalmente pondo fim aos castigos físicos. No entanto, a condição emocional e o *ethos* social da instituição permaneceram articulados às condições sociais do Brasil. O castigo físico continuou como prática rotineira, particularmente por meio de chicotadas em marinheiros negros. Isso explica a Revolta da Chibata, em 1910, nos *dreadnoughts* Minas Gerais e São Paulo. Oprimidos pela sociedade darwinista racista brasileira do início do século XX (SCHWARCZ, 1993), os rebeldes alegavam simplesmente cumprir a mesma lei que os cidadãos normais, em vez de serem “escravos dos oficiais da Marinha e levar o chicote como punição”, como afirmou o marinheiro Francisco Dias Martins (NASCIMENTO, 2016, p. 157). O motim foi liderado por João Candido, o “Almirante negro”, cujas palavras vale citar:

Nós, marinheiros, cidadãos brasileiros e republicanos, não podendo mais suportar a escravidão na Marinha Brasileira, a falta de proteção que a Pátria nos dá [...] porque durante vinte anos de República ainda não foi bastante para tratar-nos como cidadãos fardados em defesa da Pátria, mandamos esta honrada mensagem para que V. Excia. faça os Marinheiros Brasileiros possuímos os direitos sagrados que as leis da República nos facilita [...] como retirar os oficiais incompetentes e indignos de servir a Nação Brasileira; [r]eformar o Código Imoral e Vergonhoso que nos rege, a fim de que desapareça a chibata, o bolo, e outros castigos semelhantes; aumentar o soldo [...], educar os marinheiros que não têm competência para vestir a orgulhosa farda (...) (ARIAS NETO, 2009, p. 172).

A mensagem de Candido expressou a flagrante insegurança ontológica que permeia as práticas da MB: ele pediu educação – capaz de trazer confiança por meio do *habitus* naval – e ser tratado como um cidadão brasileiro – o que permitiria o senso de pertencimento que condiciona o orgulho a bordo. Suas palavras também mostravam a inabilidade e inadequação dos comandantes para liderar seus homens, evidenciando a incapacidade dos marinheiros negros de fazer parte de uma narrativa biográfica vibrante e que as práticas cotidianas não eram capazes de circular capital simbólico. Isso se deveu em grande parte à punição por chicote, dividindo a tripulação, aumentando o nível de ansiedade, uma instabilidade emocional já trazida pela vida no mar. Essa falta de uma

6. Podemos nos referir ao campo naval como um campo específico no sentido bourdieusiano por refletir autonomia relativa, a disputa por capital e suas próprias regras e saberes. A autonomia consiste na particularidade do meio marítimo e dos navios de guerra vis-à-vis os espaços e saberes partilhados com outras forças armadas, o que proporciona às marinhas um capital particularmente valorizado naquele ambiente específico, que é a liderança e o prestígio do oficial “a bordo”. Este capital é refletido tanto nas narrativas biográficas que cercam o indivíduo quanto na própria postura que o indivíduo desempenha em suas atividades, refletindo as regras e os saberes do que constituem o homem do mar e um oficial de Marinha.

autoidentidade coesa reforçou a fragilidade da MB à época, dificultando políticas estratégicas de longo prazo.

A OGSA de 1873 foi alterada em 1910 sem menção às punições físicas. Em 1942, houve nova mudança, ampliando seu escopo e retratando muitas das práticas atuais da MB, inclusive sua contemporânea divisão administrativa departamental a bordo, indicando as práticas correspondentes dos marinheiros. Estas mudanças se explicam porque, durante a Segunda Guerra Mundial, a MB tornou-se mais profissional dadas as práticas aprendidas por meio do programa de intercâmbio com a Marinha dos EUA (Vidigal, 1985).

Helio Leôncio Martins (1985), em suas memórias, descreve as práticas navais da época. Martins relembra a ocasião em que enquanto comandante do caça-submarinos Juruena, um mau funcionamento no leme fez com que seu navio fosse em direção a um navio mercante parte do comboio. Com a colisão iminente, a tripulação esperava uma decisão:

Os observadores, mais todos os homens na ponte, estavam me olhando fixamente, esperando a decisão salvadora, concretizando, naquelas expressões ansiosas, a responsabilidade do comandante [...] A sensação de que o condicionamento do sistema transforma a figura do comandante na esperança máxima quando os perigos surgem, é quase um peso intransponível de carregar. Uma simples voz trêmula, ou um pequeno gesto que indica insegurança, quebra instantaneamente a corrente de confiança cimentada após anos, consequentemente transformando uma tripulação disciplinada em um bando de homens desesperados. Foi isso que senti naquela fração mínima de tempo, sendo olhado fixamente. Deve haver alguma ordem [...] Então eu disse a primeira coisa que me veio à mente: forte a estibordo (Martins, 1985, p. 87).

Martins descreve o capital simbólico de um comandante a bordo e a relevância correspondente da confiança. O *habitus* envolvido na prática mundana de ordenar “forte a estibordo” amalgamou a confiança e o orgulho que quase intransponivelmente pesavam sobre seus ombros como comandante. Ele descreve notavelmente a fragilidade de tal situação e a montagem de microcomportamentos como uma voz trêmula ou um pequeno gesto de insegurança não apenas saturando o campo, mas potencialmente quebrando a corrente de confiança indicando que o caos estava à espreita. A resiliência emocional da tripulação permitiu suas ações e vice-versa, condicionando a manobra para evitar a colisão.

A OGSA mudaria novamente em 1987. Desde então, ela tem refletido as práticas gerais da instituição e as mudanças na própria MB, especialmente quando se trata de suas missões contemporâneas. Atenção especial é dada à posição geoestratégica privilegiada do Brasil na América do Sul, um continente relativamente pacífico, além de sua história diplomática estável, que tem na II Guerra Mundial a sua última experiência de envolvimento em guerra interestatal.

Como resultado, a MB se envolve principalmente em operações de segurança marítima, especialmente à pesca ilegal não declarada e não regulamentada em sua zona econômica exclusiva, e contribui para operações de manutenção da paz e missões multinacionais cooperativas. Mas a OGSA ainda silencia sobre aspectos que a MB resiste em observar, especialmente quando se trata do papel afirmativo das mulheres e da diversidade social, além do envolvimento com o desenvolvimento sustentável

e do papel da tecnologia a bordo. Os resultados concretos ainda precisam ser devidamente estudados e este artigo não se aprofundará sobre esses aspectos, mas eles podem ser percebidos, grosso modo, como na demanda por incorporação gradual e crescente de mulheres nos quadros da Força, inclusive com a paridade de gênero e nas questões ambientais envolvendo o desmantelamento do porta-aviões São Paulo. Esses elementos, se negligenciados pela MB, podem se tornar uma fonte de insegurança ontológica – analogamente à condição de escravidão do Brasil no início do século passado –, comprometendo a instituição e suas interconexões com a sociedade civil. A OGSA ainda não aborda diretamente esses tópicos, portanto, uma avaliação mais aprofundada deve ser feita para elucidar as práticas contemporâneas a bordo, de modo a compreender seu impacto sobre as práticas na constituição da (in)segurança ontológica naval contemporânea.

5 CONCLUSÕES

As marinhas são compostas por pessoas, cujas vidas são inclinadas à atividade não natural de explorar os oceanos. Esta não é uma afirmação romântica, mas um fato que moldou as autoidentidades das marinhas e, surpreendentemente, tem sido pouco abordado por acadêmicos. No Brasil, a literatura sobre relações civis-militares é predominantemente ancorada no Exército, seja investigando sua potencial interferência política a partir de uma abordagem de cima para baixo, seja analisando seu senso de identidade com base na vida na AMAN.

Este artigo teve como objetivo demonstrar que essas perspectivas ainda não conseguem capturar completamente os elementos que constituem o senso de autoidentidade das marinhas. Ao fundir o aparato teórico de Giddens e Bourdieu e fundamentados na premissa de que os navios de guerra diferenciam as práticas das marinhas, apresentamos um arcabouço teórico para preencher essa lacuna, esculpindo o conceito de segurança ontológica naval. A segurança ontológica naval é conceituada e definida como o conjunto de práticas coletivas historicamente induzidas por navios de guerra que buscam amalgamar coerentemente a autoidentidade da marinha, entrelaçando e sedimentando suas narrativas biográficas, orgulho e confiança para lidar com a experiência de estar exposto aos oceanos. Campo, capital simbólico e *habitus/doxa*, respectivamente, se relacionam a esses elementos, permitindo que as práticas indiquem o processo emocional envolvido na segurança ontológica.

Trazendo esse conceito para a MB, analisamos a trajetória histórica da OGSA. Mostramos que o documento nasceu de práticas internas a bordo, influenciadas internacionalmente pelos Regimentos da Marinha Real e da Marinha Portuguesa. Isso expressou o caráter internacional da instituição, bem como sua condição pós-colonial. Historicamente, a OGSA forneceu a estrutura geral para práticas a bordo, e sua internalização por agentes forneceu a abordagem relacional empírica que exemplificamos. No entanto, demonstramos que a segurança ontológica não pode emanar apenas por uma abordagem de cima para baixo. Embora a primeira versão da OGSA tenha retratado meticulosamente uma visão

normativa sobre práticas a bordo, o ambiente social brasileiro, marcado pela escravidão, privou a MB de um senso coerente de si mesma, pois práticas como práticas de chibata dividiam a tripulação. A Revolta da Chibata de 1910 foi o exemplo empírico disso. Por outro lado, a experiência da Segunda Guerra Mundial, reforçada pela postura diplomática estável do Brasil com os EUA, sem dúvida mudou o campo e, com base no exemplo da memória de Martins, um senso de segurança ontológica foi encontrado a bordo do Juruena. Esse senso de segurança ontológica, nascido de práticas em navios de guerra, é o que a OGSA tenta formalizar e emanar normativamente para a instituição como um todo. Avaliações posteriores devem demonstrar se a segurança ontológica ocorre por meio de micropáticas contemporâneas em navios de guerra.

Acreditamos que o uso de uma estrutura teórica inspirada em Giddens-Bourdieu pode trazer uma observação mais próxima do elemento humano nas marinhas, especificamente no Brasil, onde poucos acadêmicos analisaram essa questão. Se a escravidão e a terrível aversão aos marinheiros negros comprometeram a segurança ontológica naval no início do século XX, hoje em dia, em um ambiente sociopolítico brasileiro profundamente polarizado, riscos semelhantes podem ocorrer, dificultando as relações civis-militares. Portanto, o conceito de segurança ontológica poderia ser complementado por pesquisas “praxigoráficas” a bordo de navios de guerra brasileiros para verificar essa postura e dar uma contribuição acadêmica e política original. Além disso, pode até fornecer uma comparação importante entre a Marinha do Brasil e outras marinhas ao redor do mundo. Portanto, as relações civis-militares podem ser fortalecidas e, internacionalmente, podem ajudar a Marinha do Brasil a operar em cooperação com outras marinhas, impulsionar sua moral e estar mais alinhada com questões sociopolíticas contemporâneas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, F. E. A. **Inhaúma**. Rio de Janeiro: Letras Marítimas, 2024.
- ALMEIDA, F. E. A. A Fuga do Vapor Alemão *Holger* do Recife na Grande Guerra. **Revista Marítima Brasileira**, v. 137, n. 10/12, 2017, p. 79-96.
- ALMEIDA, F. E. A. A Batalha Naval do Riachuelo: uma visão micro-histórica. **Navegador**, v. 2, n. 3, p. 72-84, 2006.
- ALMEIDA, M. R. D'A. Características do Processo Decisório sobre o Ingresso da Mulher Militar na Marina do Brasil. **Navegador**, v. 6, n. 12, 2010.
- ARIAS NETO, J. M. Violência Sistêmica na Organização Militar do Império e as Lutas dos Imperiais Marinheiros pela Conquista de Direitos. **História: Questões e Debate**, v. 35, p. 81-115, 2001.
- ARIAS NETO, J. M. João Cândido 1910-1968: arqueologia de um depoimento sobre a Revolta dos Marinheiros. **História Oral**, v. 6, p. 159-186, 2009.
- BIGO, D.; BASARAM, T.; GUITTET, E.; WALKER, R. B. J. **International Sociology**: Transversal Lines. London: Routledge, 2016.
- BIGO, D. Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power. **International Political Sociology**, v. 5, p. 225-258, 2011.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **An Invitation to reflexive sociology**. Cambridge: Polity Press, 1992.
- BRASIL. Narrativas, Biografias e Fontes da Guerra da Tríplice Aliança: Subsídios para a História Marítima do Brasil. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2015

- BRASIL. **Ordenança Geral para o Serviço da Armada (OGSA)**. Brasília: Estado Maior da Armada, 2009.
- CARVALHO, J. M. de. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Todavia, 2019 (2019a).
- CARVALHO, M. A. R. Exército Brasileiro: Um Retrato à Aquarela. **Novos Estudos**, v. 38, n. 3, p. 637-651, 2019 (2019b).
- CASAL, R. F. Os Dez Segundos do Almirante Arleigh Burke. **Revista Marítima Brasileira**, v. 137, n. 07, p. 123-129, 2017.
- CASTRO, C.; D'ARAÚJO, M. C. **Militares e Política na Nova República**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- CASTRO, C.; LEIRNER, Piero. **Antropologia dos militares: reflexões sobre pesquisas de campo**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- CASTRO, C.; MONNERAT, S. Por uma Etnografia dos Dados: a propósito de uma investigação sobre o perfil social dos militares brasileiros. **Sociologia: Problemas e Práticas**, v. 91, p. 9-22, 2019.
- CASTRO, C. **O Espírito Militar: um antropólogo na caserna**. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.
- CASTRO, C. **A Invenção do Exército**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- CASTRO, C. Goffman e os Militares: sobre o conceito de Instituição Total. **Militares e Política**, v. 1, 2007.
- CASTRO, P. P. **Disciplina na Armada Imperial a partir da Corveta “Trajano”. As Diferentes Punições Aplicadas aos Subordinados**. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.
- COMBLIN, J. **A Ideologia da Segurança Nacional**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- GIDDENS, A. **The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration**. London: Polity Press, 1984.
- GIDDENS, A. **The Consequences of Modernity**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- GOMES, J. C. **Mulheres no Campo de Marte: um estudo sobre o habitus de gênero na oficialidade do Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. PUC RJ, 2018.
- LAING, R.D. **The Divided Self**. New York: Pelican, 1969.
- LEIRNER, P. **Meia Volta Volver: um estudo antropológico sobre a hierarquia militar**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- LIMA, J. F. **Marquês de Tamandaré – Patrono da Marinha: seu perfil histórico**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1999.
- MARTINS, H. L. **Estórias Navais Brasileiras**. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 1985.
- MELO, T. B. **Problemas de Mulher: um etnográfico sobre a inserção feminina na Escola Naval brasileira**. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2017.
- MIRANDA, D. **O Processo de Socialização Militar: um estudo com cadetes e instrutores da Academia Militar das Agulhas Negras**. Tese (Doutorado). PUC-RJ. Rio de Janeiro: 2019.
- NASCIMENTO, A. P. Sou Escravo de Oficiais da Marinha: a grande revolta da marujada negra por direitos no período pós-abolição. **Revista Brasileira de História** v. 36, n. 72, p. 151-172, 2016.
- PETERS, K. Manipulating Material Hydro-Worlds: Rethinking Human and More than- Human Relationality through Offshore Radio Piracy. **Environment and Planning**, v. 5, p. 1241-1254, 2012.
- REIS, V.; ZUCCO, L. As Experiências das Oficiais da Marinha do Brasil no Exercício do Comando. **Revista de Estudos Feministas**, v. 28, n. 3, e61934, 2020.
- REZNIK, L. **Democracia e Segurança Nacional: A Polícia Política no Pós-Guerra**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.
- SCHWARCZ, L. M. **O Espetáculo das Raças: cientistas, instituições e a questão racial no Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 1993.
- STEINBERG, P. Of other seas: metaphors and materialities in maritime regions. **Atlantic Studies**, v. 10, n. 2, p. 156-169, 2013.

TAKAHASHI, E. **Homens e mulheres em campo**: um estudo sobre a formação da identidade militar. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2002.

TILL, G. **Sea Power**: A guide for the Twenty-First Century. London: Routledge, 2018.

VALENÇA, M. M.; DUARTE, D. E. "The Sea as an Institution: A Constructivist Approach to Maritime Spaces". In: MOREIRA, W. DE S.; KENNEDY, G. (Ed.). **Power and the Maritime Domain**: A Global Dialogue. Corbett Centre for Maritime Policy Studies Series. Oxon & New York: Routledge, 2023. p. 28–41.

VIDIGAL, A. **A evolução do Pensando Estratégico Naval Brasileiro**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1985.

VIEIRA, M. Understanding Resilience in International Relations: The Non-Aligned Movement and Ontological Security. **International Studies Review**, v. 0, p. 01-22, 2016.

ZAVERUCHA, J.; TEIXEIRA, H. A Literatura sobre Relações Civis-Militares no Brasil: uma Síntese (1964-2002). **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 55, p. 2-14, 2003.

ZAVERUCHA, J. **FHC, Forças Armadas e Polícia**: Entre o Autoritarismo e a Democracia. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

Colonialismo químico em escala global: a dependência do uso de agrotóxicos no Brasil e seus impactos



Chemical colonialism on a global scale: Brazil's dependence on pesticide use and its impacts

Colonialismo químico a escala global: la dependencia del uso de agroquímicos en Brasil y sus impactos

Ivi Vasconcelos Elias¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13n1p183-189

Enviado: 23 de Maio de 2025

Aceito em: 04 de Junho de 2025

1. Ivi Vasconcelos Elias é doutora em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ). Atualmente é pesquisadora de pós-doutorado da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (PPGCM-ECE-ME) onde pesquisa segurança alimentar, além de desastres naturais, químicos, biológicos, radiológicos e nucleares (DQBRN). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6933-5333>

O livro “Agrotóxicos e colonialismo químico” é o mais recente lançamento da geógrafa, Larissa Mies Bombardi. Em 2017, a autora publicou o “Atlas Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia”. A versão em inglês da obra, lançada na União Europeia (UE), levou ao boicote de produtos brasileiros pela maior rede de produtos orgânicos da Escandinávia (Merlino, 2021). O episódio desencadeou uma série de ofensas, ameaças e tentativas de desqualificação pública, com textos que ultrapassaram o campo científico e recorreram a táticas de abalo emocional e terror psicológico. Como consequência, Bombardi licenciou-se de seu cargo de professora na Universidade de São Paulo (USP) e passou a atuar profissionalmente na Europa. Outros pesquisadores também foram alvo de perseguições por conta de suas pesquisas na temática (Alves, 2022). Esses casos evidenciam a interdição de temas ligados ao meio ambiente e à produção agrícola no debate público brasileiro, especialmente quando confrontam os interesses do agronegócio, setor que tem ampliado seu poder político nas últimas décadas.

Em seu mais novo livro, Larissa Bombardi (2023) retoma a temática dos agrotóxicos, analisando seu uso na agricultura brasileira e sua conexão estrutural com a mundialização do capital. A abordagem proposta pela autora é fundamental para a compreensão dos desafios políticos contemporâneos enfrentados pelo Brasil, assim como para a análise crítica do papel que o país ocupa na economia política internacional. Embora se auto-proclame uma potência agroalimentar global, o Brasil configura-se, na prática, como um exportador de *commodities* que dilapida seus recursos

naturais e negligencia a segurança alimentar de sua própria população. A manutenção desse modelo agrícola depende, de forma central, do uso intensivo de agrotóxicos. Durante o governo Bolsonaro (2019–2022), foram aprovados 2.182 registros de novos agrotóxicos (Campanha, 2022). Essa tendência foi mantida no governo Lula, que autorizou a liberação de 1.218 novos produtos entre 2023 e 2024 (Mapa, 2025). Em 2023, a aprovação da chamada “PL do Veneno”, posteriormente transformada na Lei nº 14.785/2023, instituiu um novo marco regulatório mais permissivo para o registro, uso e fiscalização dessas substâncias no país. Apesar da gravidade dos dados, no Brasil os impactos dos agrotóxicos seguem sendo debatidos majoritariamente no campo da saúde, o que torna a contribuição de Bombardi particularmente relevante para estimular o engajamento das ciências humanas nesse debate. Com linguagem acessível, riqueza de dados e uma ampla cartografia que facilita a compreensão das informações, seu livro constitui também um importante instrumento de divulgação científica voltado ao público mais amplo.

O cerceamento científico sofrido por ela encontra paralelo, colocado logo na introdução, com o lançamento do livro “Primavera silenciosa” de Rachel Carson em 1962. Carson (1969) denunciava os perigos do uso indiscriminado de agrotóxicos, em especial de pesticidas organoclorados como o DDT, e é considerada pioneira na consideração do meio ambiente como algo holístico, ou seja, um sistema complexo e interdependente. Para Carson, a banalização do uso de agrotóxicos instaurou o que ela considerava ser uma “era do veneno” em que uma espécie de guerra química entre ser humano e natureza era constantemente travada na busca de estimular a superprodução agrícola (Carson, 1969).

O grande feito de Carson não foi desenvolver uma pesquisa inédita sobre os efeitos prejudiciais dos agrotóxicos, já que seus principais argumentos baseiam-se em dados secundários, mas foi divulgá-los para o grande público em linguagem acessível. Dessa forma, o livro impulsionou o debate público que passou a incluir os cidadãos estadunidenses que foram informados sobre a questão. Podemos observar, então, que Carson realizou uma divulgação científica construindo pontes entre ciência e meio ambiente impulsionando, assim, o debate público e a politização do movimento ecologista. No caso, a ciência assumia papel crítico que viria a se tornar cada vez mais crucial nos direcionamentos políticos das discussões do regime ambiental internacional. Alguns princípios clássicos da regulamentação ambiental como da prevenção, da precaução, da informação, da participação e do poluidor-pagador foram inspirados pelas discussões que seu trabalho suscitou (Maia, Franco, 2021).

Por conta da notoriedade de sua obra, que se tornou um best seller, Carson foi duramente atacada pela indústria química e por cientistas defensores do uso de pesticidas, inclusive, com críticas de cunho misógino. Ao longo do tempo, no entanto, as advertências de Carson acerca dos riscos no uso de pesticidas provaram ser pertinentes e seguem atuais.

O exemplo de Carson evidencia como mulheres que enfrentam os ditames predatórios do desenvolvimento capitalista são frequentemente desqualificadas como irracionais, histéricas ou emocionalmente instáveis. Essa reação não é acidental, mas revela a lógica de um sistema que

atribui às mulheres a responsabilidade pela reprodução social, entendida como o conjunto de práticas que sustentam e regeneram a vida cotidiana, ao mesmo tempo em que desvaloriza esse trabalho, tornando-o invisível e associando-o à natureza. Ao ser naturalizado, o trabalho reprodutivo é tratado como algo disponível para ser explorado, apropriado e exaurido, sem reconhecimento ou compensação (Werlhof, 1988). Essa subordinação é sustentada por diferentes formas de violência que operam no plano simbólico, material e institucional. Assim, quando mulheres denunciam a destruição ambiental e as ameaças à vida, sua crítica revela uma inversão central no funcionamento do capital: para que a sociedade mercantil continue operando, é preciso que tanto a vida quanto a natureza sejam reduzidas a recursos exploráveis. A reação violenta a essas denúncias busca silenciar aqueles que a expõem e preservar essa lógica e a violência silenciosa dos agrotóxicos que se acumula no meio ambiente e gera inúmeros problemas como câncer, má formação fetal, alterações genéticas, dentre outros males.

Nesse sentido, a trajetória de Rachel Carson encontra ressonância na de Larissa Bombardi. Ambas utilizam a ciência como ferramenta de crítica aos abusos associados ao uso de agroquímicos, denunciando um modelo de produção que explora de forma predatória a natureza e impõe riscos profundos à saúde humana. Ao cumprirem esse papel, tornam-se alvo de ataques por parte dos interesses econômicos que sustentam e lucram com essa lógica de produção. Essa convergência revela ainda uma lacuna fundamental entre a divulgação científica e o debate público, o que contribui para a invisibilização do problema e alimenta contextos marcados pela alienação, pela desinformação e pelo fortalecimento de discursos negacionistas.

Na época em que Carson publicou seu livro, estava em curso a chamada Revolução Verde que representou um conjunto de transformações tecnológicas e organizacionais nos sistemas agrícolas impulsionado por desenvolvimento de sementes melhoradas, mecanização e modernização e uso intensivo de insumos químicos. Esse foi o prenúncio da transformação dos países do Sul Global em máquinas de produção de grãos, carne, cana de açúcar, celulose e outras commodities para o comércio internacional. Os combustíveis dessa produção são as sementes transgênicas, os fertilizantes químicos e os agrotóxicos. O fomento da produção tinha como justificativa primordial combater a fome no mundo. No entanto, ao longo do século XX, a lógica capitalista fez com que a produção agrícola deixasse de ser produção de alimentos para se tornar uma máquina de produção de *commodities* que submete povos e territórios e arregimenta como seus defensores os representantes políticos. O mercado de agrotóxicos movimenta cerca de 60 milhões de dólares por ano e intoxica involuntariamente cerca de 1 milhão de pessoas.

O livro é dividido em três capítulos, o primeiro versa sobre os agrotóxicos e a assimetria Norte-Sul, o segundo é dedicado a explorar a relação entre capitalismo e agrotóxicos, e o terceiro traz o conceito de colonialismo químico para se referir ao sistema econômico internacional dos agrotóxicos. O primeiro capítulo se inicia com a constatação de que a agricultura se tornou o substrato da reprodução capitalista de indústrias

sediadas no Norte Global. As exportações mundiais de agrotóxicos demonstram essa assimetria geopolítica com os Estados Unidos, União Europeia e China dentre os maiores países exportadores. Do ponto de vista das corporações, esse é um mercado oligopolista: as três maiores empresas produtoras (Syngenta, Bayer, Basf) detêm 80% do valor total da comercialização global de agrotóxicos.

Os países da América Latina figuram entre os maiores consumidores de agrotóxicos, o que reafirma o padrão histórico de inserção subordinada da região como exportadora de recursos naturais. Grande parte dos agroquímicos utilizados na região é proibida em países do Norte Global. Argentina e Brasil destacam-se nesse cenário, não apenas pelo volume de consumo, mas também por manterem legislações regulatórias permissivas. No caso brasileiro, 90% dos agrotóxicos são aplicados em apenas cinco culturas: soja, milho, algodão, pasto e cana-de-açúcar, nenhuma delas destinada prioritariamente à alimentação da população. Bombardi apresenta uma visualização espacial desses dados por meio de mapas que revelam a concentração do uso de agrotóxicos nas regiões Centro-Oeste e Sul, justamente aquelas em que predomina a produção de commodities para exportação. A expansão dessa lógica produtiva ocorre à custa da supressão progressiva da agricultura voltada para a alimentação, que inclui cultivos como arroz, feijão e mandioca. Essas mesmas regiões concentram ainda o maior número de casos notificados de intoxicação humana por agrotóxicos, em especial por meio da pulverização aérea.

O segundo capítulo analisa a relação entre o uso de agrotóxicos e o modo de produção capitalista. O avanço do capitalismo sobre a natureza reflete a dinâmica da acumulação primitiva descrita por Marx, caracterizada pela apropriação violenta como meio para a expansão do capital. Longe de se restringir a uma fase histórica anterior ao capitalismo, a acumulação primitiva constitui um mecanismo permanente de sua lógica de expansão global, que continua subordinando a natureza e os corpos das mulheres por meio da violência (Federici, 2017). Esse processo se renova sob a aparência de avanço tecnológico, promovendo formas contemporâneas de expropriação que adoecem tanto os seres humanos quanto os ecossistemas, e constituem a base de conflitos sociais e ambientais atuais.

No Brasil, os conflitos fundiários constituem um dos traços estruturantes da questão agrária, marcada pela grilagem de terras e pela expulsão de comunidades tradicionais. Esses processos convertem a terra em reserva de valor e ativo patrimonial, dissociando-a de sua função social e produtiva. De acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2025), desde 2019 houve um aumento expressivo nos conflitos agrários, muitos dos quais envolveram o uso intencional de agrotóxicos como instrumento de intimidação e contaminação deliberada de territórios. Apenas em 2024, foram registradas 274 ocorrências dessa natureza.

Os agrotóxicos introduzem uma nova forma de violência ao promoverem alterações químicas nos corpos em níveis celulares e moleculares. Essa violência tem origem na Revolução Verde, cujo desenvolvimento está diretamente relacionado à tecnologia das armas químicas utilizadas durante a Segunda Guerra Mundial. A correlação entre a exposição aos agrotóxicos e o surgimento de doenças encontra-se amplamente

documentada na literatura científica nacional. Entre 2010 e 2019, dados do Ministério da Saúde indicam que o número de casos de intoxicação por agrotóxicos mais que dobrou no Brasil. Bombardi demonstra que as propriedades rurais que fazem uso intensivo desses insumos apresentam uma distribuição espacial concentrada nas bordas da Amazônia, avançando a partir do chamado arco do desmatamento. A pulverização aérea, nesse contexto, opera como uma estratégia de varredura ou limpeza química do território, acrescentando uma nova camada de violência. Essa camada se articula à violência física, observada nos processos de desmatamento, queimadas, expulsões e assassinatos, e à violência biológica, representada pela dizimação de populações vulnerabilizadas por meio da disseminação de doenças associadas à expansão da fronteira agrícola.

A produção agrícola baseada na dependência de insumos químicos reflete a apropriação da agricultura pelo capitalismo, que deixa de ter como objetivo central a produção de alimentos e passa a operar como substrato para a reprodução do capital. Em um primeiro momento, a agricultura poderia representar uma barreira ao avanço do capitalismo, dada a especificidade de seus ciclos produtivos e sua estreita relação com os ritmos da natureza. No entanto, a lógica capitalista se infiltra nesse setor por meio de mecanismos como a concentração fundiária, a financeirização das cadeias produtivas e a crescente dependência tecnológica, que obriga os agricultores a aderirem a pacotes de insumos industriais compostos por sementes, fertilizantes e agrotóxicos. Nesse processo, a economia internacional subordina a terra e a agricultura aos imperativos da indústria e do sistema financeiro. Uma das conclusões centrais de Bombardi, a partir dessa constatação, é que os agrotóxicos operam em favor da lógica de acumulação capitalista e não têm relação direta com o enfrentamento da fome no mundo.

Por fim, no terceiro capítulo, a autora traz o conceito de colonialismo químico para se referir ao sistema econômico internacional dos agrotóxicos. O uso da palavra colonialismo descreve um movimento análogo ao colonialismo clássico que, por meio da violência, permite a reprodução do capitalismo “moderno” dos países do Norte. Um exemplo dessa violência seriam as exportações de agrotóxicos da UE para o Mercosul que, entre 2018 a 2019, somaram mais de 6,84 mil toneladas de insumos proibidos em seu próprio território. Dos dez agrotóxicos mais vendidos no Brasil, cinco estão banidos da UE.

Colonialismo químico e colonialismo molecular descrevem o abismo que separa Norte e Sul globais, marcado por assimetrias na regulamentação do uso de agrotóxicos. Enquanto países centrais adotam normas mais rígidas, produzem e exportam substâncias proibidas em seus próprios territórios para serem utilizadas na periferia global. Essa geografia do abismo revela que os países do Sul são afetados de forma desigual, com impactos mais intensos sobre populações negras, indígenas e mulheres. Uma das denúncias mais graves feitas por Bombardi é que a intoxicação por agrotóxicos configura uma forma de infanticídio, diante da contaminação de 3.754 crianças brasileiras entre 0 e 14 anos e de quase 300 gestantes entre 2010 e 2019, evidenciando o caráter letal da violência química.

Nesse momento, Bombardi recupera a discussão sobre o papel das mulheres, destacando sua liderança na construção de alternativas à agricultura envenenada, como a agroecologia e a mobilização das trabalhadoras do campo por meio da Marcha das Margaridas. Em contraposição à chamada geografia do abismo, marcada pela degradação ambiental, pela violência e pela lógica excludente da produção agroquímica, Bombardi identifica que as mulheres vêm construindo uma geografia do caminho, orientada pela justiça em seu sentido amplo e articulada à luta contra o aquecimento global e o genocídio químico. O lugar central que as mulheres historicamente ocupam nos processos de reprodução social também lhes confere protagonismo na formulação de propostas voltadas à soberania e à segurança alimentar. Essas práticas não representam apenas uma alternativa produtiva, mas expressam um novo projeto de sociedade, fundamentado em valores como ética, solidariedade, reciprocidade, justiça e respeito à natureza. Nesse contexto, as mulheres reafirmam a atualidade do pensamento de Rachel Carson ao evidenciar que a construção de justiça social, de gênero, racial, ambiental e climática exige o rompimento com o patriarcado e com o modelo agrícola sustentado por uma lógica arquetípica masculina de reprodutibilidade ilimitada, própria do capitalismo que transforma a natureza em mercadoria.

De forma geral, o livro de Larissa Bombardi representa uma contribuição fundamental para a compreensão da economia política internacional dos agrotóxicos e da inserção subordinada do Brasil nesse sistema. A autora articula com rigor a apresentação de dados empíricos, análise crítica e um conjunto cartográfico detalhado que evidencia os impactos territoriais do modelo agroexportador baseado na dependência estrutural de insumos químicos. Ao elaborar o conceito de colonialismo químico, Bombardi denuncia as engrenagens globais de dominação que sustentam esse modelo, oferecendo uma chave interpretativa fundamental para pensar as relações internacionais a partir do Brasil e do Sul Global. Assim como Rachel Carson em sua época, Bombardi ultrapassa os limites tradicionais da ciência ao politizar a produção do conhecimento e ao convocar a sociedade a compreender que o debate sobre agrotóxicos é, antes de tudo, um debate sobre vida, justiça e democracia. Seu livro se afirma, assim, como um instrumento de resistência e conscientização pública, com potência para mobilizar não apenas o meio acadêmico, mas também a sociedade civil em defesa de um futuro livre de veneno.

REFERÊNCIAS

- ALVES, S. Quando estudar agrotóxicos vira caso de perseguição. **O Joio e O Trigo**, 28 jul. 2022. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2022/07/quando-estudar-agrotoxicos-vira-caso-de-perseguiacao/>. Acesso em: 23 maio 2025.
- BOMBARDI, L.M. **Agrotóxicos e colonialismo químico**. São Paulo: Elefante, 2023
- CAMPANHA permanente contra os agrotóxicos e pela vida. **Agrotóxicos e violações de direitos humanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Brasil, 2022.
- CARSON, R. **Primavera Silenciosa**. São Paulo: Melhoramentos, 1969.
- CPT - COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo Brasil 2024**. Goiânia: CPT, 2025.

FEDERICI, S. **Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva**. São Paulo: Elefante, 2017.

MAIA, J. C.; FRANCO, J. L. A. De naturalista a militante: a trajetória de Rachel Carson. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 56, p. 1–18, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/dma.v56i0.70431>. Acesso em: 20 maio 2025.

MAPA. **Informações técnicas sobre agrotóxicos**. Brasília: MAPA, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/informacoes-tecnicas>. Acesso em: 28 abr. 2025.

MERLINO, T. ‘É uma tentativa de me intimidar, limitar minha pesquisa e o livre pensar’, diz professora da USP que saiu do Brasil após ameaças. **O Joio e O Trigo**, 13 jul. 2021. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2021/07/e-uma-tentativa-de-me-intimidar-limitar-minha-pesquisa-e-o-livre-pensar-diz-professora-da-usp-que-saiu-do-brasil-apos-ameacas/>. Acesso em: 23 maio 2025.

WERLHOF, C. On the concept of nature and society in capitalism. In: MIES, M.; BENNHOLDT-THOMSEN, V.; WERLHOF, C. (eds.). **Women: The last colony**. London: Zed Books, 1988.



Estudos de Áreas e Geografia no Brasil

Area Studies and Geography in Brazil

Estudios de Áreas y Geografía en Brasil

1. Prof. Dr. do Departamento de Ciências Geográficas da UFPE e do Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFPE.
Contato: rodrigo.dutragomes@ufpe.br
. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6452-3933>.

Rodrigo Dutra Gomes¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13n1p190-211

Submetido em: 16 de dezembro de 2024

Aceito em: 20 de junho de 2025

RESUMO

Frente à reanimação contemporânea dos estudos de áreas estrangeiras nas diversas disciplinas, como a Geografia no Brasil tem pesquisado esta temática? Discernimos aqui quatro formas pelas quais têm sido realizados: (3) estudos de área sem Geografia, (4) análises territoriais, geopolíticas e regionais de processos, países e regiões, (5) Globalização e integração regional críticas e (6) ancestralidade crítica. Foram realizadas pesquisas no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e no Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPQ, organizando os resultados por continentes. Observou-se que a maioria dos estudos de áreas ocorre em outras disciplinas. Na Geografia, os estudos de áreas se dão por análises sociais, geopolíticas e econômicas, incluindo estudos sobre globalização e integração da América Latina, seus desafios e perversidades. A Ásia aparece principalmente nos estudos sobre a China e sua influência nos BRICS e em outras regiões do mundo. Pelo que chamamos de 'ancestralidade crítica', a África tem sido muito estudada por africanos em intercâmbio no Brasil e, cada vez mais, incorporada no currículo de formação de geógrafos, servindo de referência, junto com a Europa, para construções críticas sobre o processo de regionalização do mundo.

Palavras-chave: Estudos de áreas; Geografia; análises críticas; globalização e integração regional.

ABSTRACT

In response to the contemporary revival of area studies in various disciplines, how has Geography in Brazil researched this theme of international studies? We identify here four ways in which has approached this field: (3) area studies without Geography, (4) territorial, geopolitical, and regional analyses of processes, countries, and regions, (5) critical globalization and regional integration, and (5) critical ancestry. Research was conducted in the CAPES Thesis and Dissertations Catalog and in the CNPQ Research Groups Directory, with results organized by continents. It was observed that most area studies occur in other disciplines. In Geography, area studies are carried out through social, geopolitical, and economic analyses, including studies on globalization and the integration of Latin America and the Global South, focusing on the challenges and perversions generated by such processes. Asia appears primarily in studies on China and its influence in the BRICS. Africa has been extensively studied by Africans on

exchange programs in Brazil and is incorporated into the curriculum for the training of geographers, serving as a reference, along with Europe, for critical constructions about the process of world regionalization.

Keywords: Area studies; Geography; critical analysis; Globalization and regional integration.

RESUMEN

Ante la reactivación contemporánea de los estudios de áreas en diversas disciplinas, cómo ha investigado la Geografía científica en Brasil este tema de los estudios internacionales? Identificamos aquí cuatro formas: (3) estudios de área sin Geografía, (4) análisis territoriales, geopolíticos y regionales de procesos, países y regiones, (5) globalización e integración regional crítica, y (6) ancestralidad crítica. Se realizaron investigaciones en el Catálogo de Tesis y Disertaciones de CAPES y en el DGP/CNPQ, organizando los resultados por continentes. Se observó que la mayoría de los estudios de áreas ocurren en otras disciplinas. En Geografía, los estudios de áreas se realizan a través de análisis sociales, geopolíticos y económicos, incluyendo estudios sobre globalización e integración de América Latina y del Sur, enfocándose en los desafíos y las perversidades generadas por dichos procesos. Asia aparece principalmente en los estudios sobre China y su influencia en los BRICS. África ha sido muy estudiada por africanos en intercambio en Brasil y se incorpora al currículo de formación de geógrafos, sirviendo como referencia, junto con Europa, para construcciones críticas sobre el proceso de regionalización del mundo.

Palabras clave: Estudios de áreas; Geografía; análisis críticos; globalización e integración regional.

1 INTRODUÇÃO

A reanimação da pesquisa em estudos de áreas estrangeiras tem sido observada em diversas disciplinas, contextos e países (BUSSE et al., 2024; CHENG; LIU, 2022; SHARP, 2019; SIDAWAY et al., 2016). Na Geografia, sua negligência e expansão têm sido problematizadas em temáticas geopolíticas e pós-coloniais, com a possibilidade de novos significados epistemológicos conforme a “difração” inerente aos lugares (SHARP, 2019). Nesse panorama, como a Geografia no Brasil tem pesquisado a temática dos estudos de áreas? Partindo dessa questão central, pretende-se oferecer o panorama de “animação” dos estudos de áreas nas últimas décadas nas pesquisas em Geografia no Brasil, tanto em termos de temáticas desenvolvidas, quanto apresentar as condições de sua negligência e revitalização nesta disciplina, buscando discernir perspectivas e contextos históricos e políticos de sua produção.

Apesar do notável avanço dos estudos de áreas estrangeiras na Geografia Brasileira, ainda não foram realizadas análises gerais de como esta temática se desenvolveu e tem se posicionado frente aos desafios internacionais contemporâneos. Considera-se aqui que os estudos de área não são apenas produtos da delimitação de regiões ou especializações temáticas. Entende-se que as definições, enfoques analíticos e delimitações dessas “áreas”, ao se tratar ‘do outro’, são construídas por redes políticas, epistemológicas e institucionais, e não simplesmente recortes objetivos no espaço. Assim, os estudos de área devem ser lidos como arranjos

dinâmicos e situados de produção de saber, moldados por interesses e conexões interescares (CHESKIN; JAŠINA-SCHÄFER, 2022).

Relevando a importância e atualidade dos desafios geopolíticos do século XXI — relacionados às incertezas bilaterais entre o Brasil e países como os Estados Unidos, vizinhos sul-americanos ligados ao Mercosul (como Argentina e Venezuela), ao fortalecimento dos BRICS neste século, atualmente frente às ‘guerras tarifárias’, e aos crescentes interesses estratégicos, econômicos e culturais do Brasil no continente africano — seriam estes os mesmos protagonistas dos estudos de áreas estrangeiras na Geografia? Quais foram as condições de sua negligência e reanimação na Geografia no Brasil? Quais temáticas se destacam? Podemos discernir alguma característica predominante nas pesquisas? Como o continente africano e asiático têm sido pesquisados pela Geografia?

Diante dessas perguntas, o objetivo é realizar uma apreciação geral sobre como os estudos de áreas estrangeiras na Geografia se desenvolveram e se apresentam atualmente, incluindo algumas condições históricas e políticas que influenciaram tanto na sua negligência ao longo do século XX, quanto na sua “animação” no século XXI.

Foram realizadas consultas no Diretório de Grupos de Pesquisa (DRG) do CNPQ (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) (CTDC), selecionando teses e dissertações dos últimos 36 anos, do ano de 1988 a 2024, sendo 1988 o ano da pesquisa mais antiga postada no catálogo envolvida com o tema. A busca por título, linha de pesquisa e palavra-chave dos nomes das regiões do mundo (Ásia, África, Oriente Médio, América Latina e do Sul, América do Norte) teve a intenção de oferecer um panorama quantitativo para auxiliar as discussões críticas. Além da Geografia, foram quantificados estudos nos campos de Ciências Políticas, Relações Internacionais, Política Internacional, Economia, Sociologia, Educação e História. Pela pesquisa realizada no Diretório e Catálogo, essas áreas do conhecimento são as que mais produzem pesquisas das regiões do mundo – por isso foram selecionadas. A intenção é contextualizar os estudos na Geografia em relação às outras áreas do conhecimento, além de diagnosticar possíveis preferências gerais. Apenas para Geografia foi possível discernir quais eram especificamente os estudos de área.

Se as pesquisas anteriores publicadas sobre o tema se constituíram nos próprios estudos de áreas estrangeiras, a pretensão aqui é destacar a consolidação de um campo de investigação. Assim, o presente texto é muito mais um convite à leitura das pesquisas do que representações absolutas sobre o tema. Porém, realizar tal apreciação busca contribuir não somente para a divulgação de pesquisas, mas principalmente oferecer uma leitura sobre como o mundo tem sido pensado e problematizado pela Geografia Brasileira, incluindo os contextos que influenciaram a produção desses conhecimentos. Para o meio acadêmico dos estudos de áreas, o texto busca ser relevante também para a conscientização de possíveis lacunas, hegemonias e predominâncias de temas que, posteriormente, poderão ser problematizados, confirmados ou refutados pelos colegas. Este artigo não se propõe, então, a ser um estudo de área em si,

nem pretende aprofundar a teoria ou a prática desenvolvidas pelas pesquisas anteriores, mas sim oferecer uma visão panorâmica para auxiliar na consolidação e futuros avanços nesse campo.

O texto inicia apresentando sugestões de “condições e contextos” que influenciaram tanto a negligência quanto a “reanimação” dos estudos de áreas nas pesquisas no Brasil, não somente para a Geografia, mas em geral. Em seguida, discernimos quatro formas como os estudos de áreas aparecem na Geografia: (3) estudos de área sem Geografia; (4) análises territoriais, geopolíticas e regionais; e o que denominamos de (5) “Globalização e integração regional críticas” e (6) “ancestralidade crítica”. Estas conceituações são propostas de classificação elaboradas a partir das pesquisas analisadas que originaram o texto. Nesse sentido, fundamentam-se nos estudos previamente discutidos, contudo, não têm a intenção de estabelecer definições fixas nem de serem tomadas como conceitos definitivos.

2 CONDIÇÕES E CONTEXTOS

Se a Guerra Fria estimulou os estudos de áreas estrangeiras sob a liderança dos Estados Unidos (WALLERSTEIN, 1997), o Brasil foi um dos países estudados pelos estudos de áreas que não poderia “cair nas garras” do comunismo. Decorrente da militarização do século XX, a produção de estudos estratégicos no Brasil sobre áreas estrangeiras ficou longo tempo ligados às agências militares, sem acesso civil às informações. Essas agências voltaram seus esforços quase que exclusivamente para atividades de monitoramento de defesa às ameaças externas, principalmente com respeito às fronteiras com os países da América do Sul (COSTA, 2017). Somado ao contexto planejador e desenvolvimentista, a influência militar e repressiva do século XX influenciou a forma como os estudos de área foram tratados no Brasil. Durante a Ditadura Militar (1964-1985), qualquer pesquisa nacional sobre o envolvimento dos militares na política nacional era censurada, restringindo o acesso civil e acadêmico a informações estratégicas sobre áreas internas e externas (VIZENTINI, 2014).

Nesse sentido, não apenas na Geografia, mas de modo geral, não parece ter havido nenhuma política estratégica do Estado, desenvolvida em nível nacional, sobre a produção de estudos de áreas como apoio à política externa (ONUKI, 2020). De acordo com Onuki (2020) o mais próximo disso foi a estrutura organizacional do Itamaraty em forma de áreas geográficas com o apoio dos diplomatas assessorando as relações políticas e embaixadas, e depois somente na década de 90 houve a criação de centros especializados pelos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCTs) em diversas áreas do conhecimento. No plano acadêmico brasileiro, ainda que os departamentos, institutos e centros possuíam estudos de áreas, estes eram restritos a análises individuais de pesquisadores e grupos de pesquisas, não havendo, ao longo do século XX, uma grande ênfase e sistematicidade neste tipo de estudo (ONUKI, 2020).

O contexto autoritário e repressivo acabou também por fomentar um espírito crítico na academia que depois reverberou nos enfoques dados aos estudos de áreas atualmente. De forma geral, o autoritarismo

imposto pela Ditadura Militar de 1964 influenciou fortemente o campo das ciências humanas, reafirmando na universidade uma “cultura de oposição” em diálogo com os movimentos sociais (MOTTA, 2014). Historicamente antes mesmo do Golpe Militar de 1964, as instituições de ensino já se tornaram, nos anos 60, lugares de divulgação das pautas dos movimentos sociais e das lutas políticas. A universidade foi uma das principais instituições reprimidas e monitoradas pela ditadura militar, pois era considerada uma das instituições-chave para a chamada “modernização autoritária”, que visava reduzir a influência dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais sobre os valores dos jovens – que, por sua vez, repercutiria futuramente na mídia e na cultura de massa (MOTTA, 2014).

Essa “cultura de oposição” nas universidades não só se manteve presente, mas mesmo com as reformas universitárias durante a Ditadura, ela se expandiu com o aumento de estudantes de classe econômica mais baixa e contrários ao regime (MOTTA, 2014), e continuou marcante no processo de redemocratização, com a geografia acadêmica participando ativamente do movimento. Durante as lutas pela democratização, o 3º Encontro da Associação dos Geógrafos Brasileiros em 1978 foi um dos eventos com forte conotação política, social e crítica em oposição às ações da Ditadura Militar, marcando a afirmação da perspectiva crítica na Geografia do Brasil (VERDI, 2018). Inicialmente marxista nas décadas de 80 e 90, a perspectiva crítica foi sendo reelaborada no século XXI em diálogo com diversas outras teorias, abordagens e correntes filosóficas (existencialismo, feminismo, fenomenologia, descolonialidade etc).

A influência crítica foi se tornando crescente nas gerações seguintes de profissionais bacharéis e licenciados em Geografia. Por um lado, ao longo dos anos 1980, a crítica à atuação capitalista do Estado levou as primeiras gerações de geógrafos prioritariamente a pesquisas voltadas à crítica ao sistema internacional, conflitos e segregações em território nacional e na elaboração de materiais didáticos (CAMPOS, 2014). Por outro lado, a consolidação dessa perspectiva crítica acabou por fornecer, mais adiante, os fundamentos teórico-políticos que, já no século XXI, sustentaram uma abordagem crítica nos estudos de áreas, marcada pelo distanciamento em relação ao uso instrumental do saber geográfico por interesses geoestratégicos.

A abertura econômica ao neoliberalismo nos anos 90 gerou crises econômicas e sociais internas que reafirmaram a consciência das exclusões sociais no processo de Globalização (GONÇALVES, 1998). Com o fim da Guerra Fria, no século XXI estabeleceu-se na América do Sul a chamada “onda rosa”, com a maioria dos países da região sendo governados por partidos de centro-esquerda e críticos ao neoliberalismo, o que, por sua vez, abriu um campo político favorável às pesquisas de caráter crítico ao capitalismo e envolvendo movimentos sociais e suas demandas. Sob esta influência consolida-se nas ciências humanas no Brasil uma leitura crítica sobre a globalização neoliberal e processos capitalistas associados (SANTOS, 2019). Num contexto de expansão e interiorização das universidades e da pós-graduação no Brasil (NOVAES; LAMEGO, 2022), o imaginário crítico se afirma na Geografia acadêmica, permeando diferentes temáticas e abordagens, com diversos estudos bibliométricos tendo

observado atualmente a influência majoritária dos autores da tradição crítica na disciplina (SANTOS, 2019, PINTO, 2022, PINTO et al. 2021).

Neste contexto, os estudos de áreas estrangeiras se expandem na Geografia no Brasil no século XXI principalmente pelas pesquisas em Relações Internacionais (VITTE et al., 2022), realizando análises e investigações geográficas nas temáticas políticas, econômicas e físico-naturais. Tais pesquisas passaram a integrar de forma recorrente a programação de congressos e encontros acadêmicos — em níveis nacional, regional e local —, resultando também na publicação de livros e crescentes artigos em periódicos especializados. As áreas estrangeiras passam a ser estudadas por um filtro epistemológico-geopolítico de viés crítico que não apenas analisam, mas também as reposicionam politicamente, referenciando determinadas regiões como categorias epistemológicas, influenciadas por disputas e agendas geopolíticas nacionais. Sem pretender abarcar todos os tipos, discernimos aqui 4 formas pelas quais os estudos de área têm sido realizados: (3) estudos de área sem Geografia, (4) análises territoriais, geopolíticas e regionais de processos, países e regiões, (5) Globalização e integração regional críticas, problematizando processos de integração globais e regionais, e (6) Ancestralidade crítica: novas possibilidades, destacando as possibilidades críticas a partir dos legados das identidades históricas e sociais, em destaque para a educação sobre a África.

3 ESTUDOS DE ÁREA SEM GEOGRAFIA: A PESQUISA GEOGRÁFICA “PARA DENTRO”

No Brasil a pesquisa geográfica foi historicamente voltada para o território nacional, sendo pouco mobilizada como instrumento estratégico para o estudo de áreas estrangeiras. A continentalidade – associada à extensa dimensão territorial do país – orientou os discursos oficiais e os investimentos estatais na produção geográfica ao longo dos séculos XIX e XX. Os temas prioritários incluíam o conhecimento interno do território, sua integração e a gestão das fronteiras. A criação das Sociedades de Geografia (desde 1838), dos Institutos Históricos e Geográficos no século XIX, e posteriormente do IBGE (1936) e do CNG (1937), refletiu um projeto estatal de racionalização e controle do território, marcado por uma visão centralizadora. A Geografia foi instrumentalizada como ferramenta ideológica de construção da identidade nacional e territorialização do poder estatal e privado.

A fundação dos cursos de Geografia em São Paulo (1937) e no Rio de Janeiro (1938) visava formar uma elite técnica e intelectual dedicada ao conhecimento do território interior e à consolidação da identidade nacional. Essa formação foi fortemente influenciada pela tradição regional francesa, com destaque para De Martonne, Brunhes, Febvre e Demangeon (MONTEIRO, 1978). No pós-guerra, a lógica geopolítica da Guerra Fria e a influência dos EUA impulsionaram políticas regionais sob uma perspectiva mackinderiana. A criação de órgãos como SUDENE, SUDAM, SUDECO etc e projetos como RADAMBRASIL consolidaram uma Geografia funcionalista (CAMPOS, 2014). Com o avanço do neoliberalismo nos anos 1990, as políticas regionais foram desarticuladas.

Tentativas de reativação no governo Lula mostraram-se limitadas (COÊLHO, 2015), e os estudos atuais seguem setorizados entre instituições como Universidades, IBGE, IG, CPRM, ANA, EMBRAPA, INPE e IPEA.

Com a Geografia no século XX desenvolvendo uma tradição de pesquisa “para dentro”, mesmo com a reanimação a partir da Geografia das Relações Internacionais (GRI) (VITTE et al., 2022), no século XXI os estudos de países estrangeiros se desenvolveram principalmente em outros campos como Ciências Políticas, Política Internacional, Relações Internacionais, Economia e História. A Tabela 1 apresenta um panorama quantitativo dos centros e grupos de pesquisa registrados no CNPQ por área do conhecimento e a Tabela 2 o quantitativo de teses e dissertações do Catálogo da CAPES, defendidas nos últimos 36 anos (1988 a 2024), sobre regiões e países estrangeiros. O objetivo da Tabela 1 e 2 é comparar quantitativamente a Geografia em relação às outras disciplinas, vislumbrando a situação contextual das pesquisas geográficas nos estudos dos países e regiões do Mundo. Contudo, ainda será necessário verificar, em investigações posteriores, o quanto destas pesquisas nas outras disciplinas são realmente estudos de áreas. Isso pode caracterizar o que Child e Barnes (2019) chamaram de “estudos de áreas sem Geografia” ao criticar abordagens acadêmicas de pesquisas que, embora se apresentem como estudos regionais ou territoriais, desconsideram os fundamentos epistemológicos e metodológicos centrais da Geografia, como a análise espacial, relações entre escalas, relações dos lugares, dinâmicas territoriais e geopolíticas, bem como o uso de técnicas específicas como cartografia, sistemas de informação geográfica (SIG) e geoprocessamento. Neste texto, apenas para a Geografia distinguimos quais teses e dissertações, de fato, se configuram como estudos de áreas — o que apresentaremos no próximo tópico.

Tabela 1 - Número de Grupos de Pesquisa por áreas do conhecimento cadastrados no CNPQ - DRG que estudam regiões do mundo.

	Áreas de Conhecimento					
Regiões do mundo	Geografia	Ciências Políticas	Economia	Sociologia	Educação	História
Ásia	1	10	9	4	6	9
África	8	12	4	13	55	77
Europa	0	5	1	1	2	8
Oriente Médio	0	6	0	0	0	2
América do Norte	0	11	0	1	0	10
América latina	12	57	20	35	39	40

Fonte: BRASIL (2024). Organizado pelo autor.

Tabela 2 - Quantidades de Teses e Dissertações produzidas no Brasil disponíveis no CTDC por região do mundo.

Regiões do mundo	Áreas de Conhecimento							
	Geografia	Ciências Políticas	Relações Internacionais	Política Internacional	Economia	Sociologia	Educação	História
África	26	70	50	32	28	51	81	326
Ásia-China	15	95	86	62	118	48	5	28
Europa	3	26	11	19	19	13	34	108
América latina	110	351	61	48	146	157	267	240
Oriente Médio	4	11	8	9	1	5	25	29
América do Norte	12	114	55	113	55	28	30	261
América do Sul	72	91	59	62	32	20	14	76

Fonte: BRASIL (2024). Organizado pelo autor.

As Tabelas 1 e 2 revelam padrões que destacam não apenas desigualdades regionais de interesse, mas também algumas assimetrias entre as áreas do conhecimento. A Geografia ocupa uma posição secundária, tanto em número de grupos de pesquisa cadastrados no CNPq quanto na quantidade de teses e dissertações, com sua inserção nos debates internacionais mostrando-se reduzida quando comparada às outras áreas. Na Tabela 1, observa-se apenas 21 grupos de pesquisa da Geografia voltados ao estudo de regiões do mundo, sendo a área com menor presença entre os campos analisados. Áreas como Ciência Política, História, Sociologia e Educação demonstram maior atuação, com destaque para História e Educação nos estudos sobre a África, e Ciência Política e Economia nas pesquisas sobre América Latina e Ásia. Na Tabela 2 o padrão se repete: a produção geográfica é menor em relação à de outras áreas. Embora haja maior número de trabalhos (com destaque para as regiões da América Latina e América do Sul), a Geografia ainda é minoritária.

A América Latina e a África aparecem como as regiões mais estudadas no conjunto das áreas, revelando um esforço crítico de recuperação dos laços históricos, econômicos, sociais e culturais que conectam essas regiões ao Brasil. Para a África, a História lidera com 326 trabalhos, seguida por Educação (81) e Sociologia (51). Esse cenário corrobora a ideia de que o campo da História tem assumido papel de destaque na reconstrução das conexões Sul-Sul. A América Latina, por sua vez, concentra o maior número de pesquisas em todas as áreas, incluindo a Geografia, o que aponta para uma valorização da identidade regional e dos processos de integração continental, como indicam Carvalho e Cimini (2019).

No caso da Ásia, especialmente da China, e da América do Norte, os dados revelam uma concentração das pesquisas nas áreas de Economia, Ciência Política, Relações Internacionais e Política Internacional. Esse interesse é esperado frente à crescente importância geopolítica e econômica dessas regiões para o Brasil, considerando que China e Estados Unidos são seus principais parceiros comerciais. Como destacam Rocha (2023) e Caixeta (2018), os estudos de área dentro das Relações Internacionais estão em expansão, e os BRICS, com destaque para a China, figuram entre

os temas mais recorrentes na produção da área. A Geografia, no entanto, apresenta números baixos nesses contextos: apenas 15 trabalhos sobre a Ásia-China e 12 sobre a América do Norte, o que pode sugerir uma limitação na inserção da área nos debates geográficos internacionais.

O caso da Europa pode ser um exemplo. Apesar de seu legado histórico e colonial na formação do Brasil e de suas instituições científicas, a região aparece com baixa densidade de estudos em todas as áreas, com exceção da História. A Geografia não apresenta grupo de pesquisa dedicado à Europa (Tabela 1) e registra apenas três teses e dissertações (Tabela 2), o que demonstra um afastamento da disciplina em relação aos debates contemporâneos sobre, por exemplo, integração regional, fronteiras e mobilidade no contexto europeu. Quanto ao Oriente Médio, os dados apontam uma quase ausência de pesquisas em todas as áreas, incluindo a Geografia. Segundo Menem (2020), essa lacuna pode ser explicada por barreiras geopolíticas, culturais e epistemológicas que ainda limitam o desenvolvimento de pesquisas mais aprofundadas sobre essa região no Brasil.

De modo geral, as Relações Internacionais despontam como um campo emergente e protagonista nos estudos de áreas estrangeiras – ainda sendo necessário verificar quais especificamente são estudos de áreas. Com números expressivos de dissertações e teses sobre a China, os Estados Unidos, países dos BRICS e a América do Sul, a área tem ampliado sua atuação analítica e metodológica, articulando os temas das relações diplomáticas, comércio exterior, integração regional e reconfigurações do poder global. Como afirmam Caixeta (2018) e Rocha (2023), embora os estudos de área ainda sejam um campo minoritário dentro das Relações Internacionais, seu crescimento recente é notável e responde às transformações do cenário internacional. Essa atuação contrasta com a da Geografia, cuja menor inserção sugere o desafio de intensificar a expansão da temática na disciplina.

4 ANÁLISES TERRITORIAIS, GEOPOLÍTICAS E REGIONAIS

Análises territoriais, geopolíticas e regionais de processos, países e regiões do mundo são uma das principais formas pelas quais a Geografia no Brasil tem produzido estudos de áreas estrangeiras. Os dados do CTDC nas tabelas 3 e 4 especificam os dados sobre a Geografia. Ao aprofundar nos dados e na leitura de pesquisas representativas, o viés crítico, de tradição consolidada desde o movimento de redemocratização, se destaca nas pesquisas sobre áreas estrangeiras na Geografia do Brasil. Dialogando com Powell et al. (2017), frequentemente vistos como herança de projetos estratégicos dos países do norte geopolítico, tais pesquisas no Brasil se reconectam à geografia política e econômica por meio de práticas epistemológicas críticas, localizadas e de viés anticoloniais.

A Tabela 3 mostra o número de pesquisas de teses e dissertações de Geografia (CTDC) que, de fato, são caracterizadas como estudos de área, e a Tabela 4 mostra os principais temas gerais desenvolvidos nas pesquisas. O critério adotado para discernir quais pesquisas realmente eram ‘estudo de áreas’ foi a verificação da ocorrência de análises geográficas

humanas ou naturais focadas sobre um país (ou áreas dentro de suas fronteiras) ou região do mundo. Neste sentido, não foram considerados como ‘estudos de áreas’ as pesquisas que utilizam o nome das regiões ou países como referência para análises de áreas e processos dentro do Brasil. Somente as pesquisas cujo foco de análise foram as regiões e áreas estrangeiras (países, regiões, integração regional, cidades etc) foram considerados ‘estudos de áreas’.

Tabela 3 – Quantitativo dos Estudos de áreas nos trabalhos selecionados de Geografia no CTDC.

	Geografia	Geografia Estudos de Área
África	26	10
Ásia	15	6
Europa	3	1
latino-americano	110	27
Oriente Médio	4	1
América do Norte e EUA	12	8
Sul-americano	72	25

Fonte: BRASIL (2024). Organizado pelo autor.

Tabela 4 – Principais temas desenvolvidos nos estudos de área em Geografia por região do mundo (CTDC).

	TEMAS									
REGIÕES DO MUNDO	Poderes, Conflito, Território	Geopolítica	Integração regional	Movimentos sociais	Gênero e raça	Migração	Climatologia e Desertificação	Planejamento. Urbano, gestão	Segurança regional	Agrário
latino-americano	13	5	1	3	3	2				
Sul-americano	2	4	7				8		4	
África	1		1				2	5		1
Europa		1								
Médio Oriente	1									
América do Norte	2	2				1	1			
Ásia	1	4					1	1		

Fonte: BRASIL (2024). Organizado pelo autor.

Comparativamente a outros campos das ciências humanas, os estudos de área na Geografia brasileira ainda não são numerosos, como mostram os dados do CTDC. A Tabela 3 revela que a maioria dessas pesquisas se concentra na América Latina (27) e América do Sul (25), seguidas pela África (10), América do Norte (8) e Ásia (6), o que demonstra uma forte tendência à priorização do entorno geopolítico imediato e de parcerias

estratégicas do Brasil no Sul Global. Essa concentração regional pode ser vista como expressão de um projeto geopolítico e epistemológico, em que a Geografia das Relações Internacionais tem buscado territorializar criticamente os vínculos internacionais do país, articulando temas como poder, conflito e integração regional (COSTA, 2009; VITTE, 2020).

Os dados da Tabela 4 indicam que os principais temas abordados nesses estudos concentram-se nas categorias clássicas da geografia política e crítica: relações de poder, conflitos territoriais, geopolítica e integração regional, especialmente nas pesquisas sobre a América Latina e América do Sul. Nessa perspectiva, estudos como os de Nogueira (2017) e Garcia (2021) se destacam por adotar abordagens comparativas e de viés marxista e neomarxista, centradas na dialética capital-trabalho e no papel estratégico dos movimentos sociais. Tais trabalhos utilizam categorias como território, espaço e conflito para analisar as desigualdades e as resistências construídas nos espaços latino-americanos.

A América Latina, conforme apontam Vitte et al. (2020), foi a primeira região a estruturar de forma sistemática o enfoque dos estudos de área na GRI, com ênfase na integração regional através de pesquisas sobre a infraestrutura, energia e logística regional. A abordagem crítica à integração proposta pelo Mercosul e Unasul reflete-se em pesquisas que investigam tanto os efeitos econômicos quanto os impactos socioambientais danosos desses projetos sobre os territórios locais (VITTE, 2020). Além disso, a predominância de pesquisas em escala regional (9 no total) parece indicar uma tentativa de superar as análises fragmentadas e reforçar uma leitura integral e continental dos processos geográficos.

No caso da África, os estudos apresentam uma singularidade: são frequentemente realizados por estudantes africanos em intercâmbio acadêmico no Brasil, especialmente de Moçambique. Dos 39 estudos identificados, 32 foram produzidos por moçambicanos, com temas que vão desde conflitos e territorialidades até saúde, turismo e epistemologia. A produção científica sobre a África também é fortalecida por grupos de pesquisa como o GéoÁfrica (UFRJ) e o GeoAfro (UnB), além das contribuições sistemáticas de autores como Frédéric Moiné (2020, 2022, 2023), que têm consolidado um campo próprio de análise territorial africana na Geografia brasileira.

A Ásia aparece menos nos estudos de área, com destaque para a China, foco principal de pesquisas voltadas à reordenação da geopolítica global no pós-Guerra Fria, especialmente no contexto da Belt and Road Initiative (BRI) (IBANEZ et al., 2023; SANTOS, 2022). A Índia, Japão, Coreia do Sul e Indonésia permanecem marginalizados nas pesquisas, refletindo uma lacuna, dado o peso político e econômico dessas nações. O mesmo ocorre com o Oriente Médio, região praticamente ausente nas teses e dissertações analisadas, apesar da crescente importância do Brasil nas relações energéticas e comerciais com países árabes (MENEM, 2020).

Sobre a Europa e América do Norte, os estudos, mesmo poucos numerosos, estão focados em comparações com a realidade latino-americana. As pesquisas sobre a Europa tendem a abordar desequilíbrios regionais e as disputas territoriais internas à União Europeia, com destaque para os desafios impostos pelos novos regionalismos e pelas políticas territoriais

comparadas entre França e Brasil (SILVA; SILVA, 2010; RUCKERT, 2013; RUCKERT; GRASLAND, 2016; RUCKERT; CARNEIRO, 2021). Tais estudos, embora pontuais, revelam um esforço para compreender os descompassos entre políticas públicas e as dinâmicas espaciais no contexto europeu, inserindo-se num debate crítico sobre coesão territorial e desigualdades socioespaciais. Já as pesquisas sobre os Estados Unidos dialogam com temas globais, como a disputa hegemônica com a China em torno das políticas climáticas (MOREIRA, 2014), revelando um viés geopolítico que extrapola a análise de um único território e busca compreender as dinâmicas de poder em escala planetária.

A Rússia, por sua vez, tem emergido como objeto de análise sobretudo a partir de sua atuação geopolítica em contextos de crise, como na pandemia de COVID-19 (LUCENA; CUNHA, 2022) e no conflito com a Ucrânia, abordado sob múltiplas perspectivas, incluindo as tensões pré-guerra (COSTA, 2015; LUCENA et al., 2020) e as consequências da guerra para a ordem internacional (IBANEZ; SILVA, 2023). As pesquisas sobre a Guerra Civil da Síria (LUCENA, 2017; MARIA VARGAS; LUCENA, 2022) completam esse quadro, demonstrando que, mesmo quando escassos, os estudos de área sobre Europa, Rússia e Oriente Médio são fortemente orientados por uma leitura crítica da geopolítica contemporânea, marcada por conflitos, reposicionamentos estratégicos e disputas pela hegemonia global.

Os dados revelam uma Geografia Brasileira que, embora ainda tímida em termos quantitativos nos estudos de área, apresenta forte orientação crítica e geopolítica, voltada para o Sul Global e articulada às contradições do sistema-mundo. A ênfase em categorias como território, poder e conflito, aliada à valorização de experiências locais e à crítica ao imperialismo, revela um projeto de conhecimento situado, que desafia as lógicas tradicionais dos estudos de áreas hegemônicos — o que dialoga, em última instância, com a crítica de Child e Barnes (2019) aos “estudos de áreas sem Geografia”.

5 GLOBALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL CRÍTICAS

No final do século XX e principalmente no século XXI, o Brasil passou a reivindicar um papel mais ativo na cena internacional, articulando-se em fóruns multilaterais como ONU, G20 e OEA, ao mesmo tempo em que buscou consolidar estratégias de cooperação Sul-Sul, mediação de conflitos e defesa de agendas vinculadas à justiça social e à sustentabilidade. Somado à tradição da ‘cultura de oposição’ essa situação implicou também um reposicionamento epistemológico no campo da Geografia, com o fortalecimento de abordagens críticas sobre os processos de globalização e integração regional, em especial no contexto sul-americano. Denominamos aqui de ‘Globalização e integração regional críticas’ estas abordagens que questionam os efeitos excludentes das políticas neoliberais de integração mundial e regional. Essas críticas enfatizam os impactos sociais e territoriais negativos para populações locais e propõem alternativas baseadas em justiça social e autonomia regional.

A globalização, longe de ser um processo homogêneo ou democrático, é abordada pela Geografia brasileira a partir de uma perspectiva

fortemente ancorada na Teoria Social Crítica (SANTOS, 2019). Nesse perspectiva, autores como Milton Santos, Octavio Ianni, David Harvey, François Chesnais e Georges Benko são frequentemente mobilizados para problematizar a globalização em suas expressões concretas sobre os territórios locais e regionais, evidenciando como seus efeitos reforçam desigualdades socioespaciais e impõem racionalidades externas aos lugares (SANTOS, 2019). Milton Santos destaca-se como o autor majoritariamente mais citado e influente, enfatizando as “fábulas” e “perversidades” desse fenômeno e os efeitos desiguais que ampliam as disparidades entre países e dentro dos próprios territórios (SANTOS, 2019).

Santos (2008) propõe que as “possibilidades” de construção de uma “outra globalização” não surgirá dos centros hegemônicos do sistema-mundo, mas sim “a partir dos países subdesenvolvidos”, de modelos alternativos formulados conforme as especificidades históricas, territoriais e culturais de cada país. Essa visão crítica se insere em uma tradição que busca superar o discurso hegemônico da inevitabilidade e universalidade da globalização, contrapondo-lhe a necessidade de uma reconstrução epistemológica e política que priorize as territorialidades periféricas.

Para Santos (2008) a formação de blocos e associações regionais é concebida como uma possibilidade concreta para a reconfiguração das relações internacionais, no caso, devendo transcender a esfera comercial de forma a abrir espaço para a prevalência de preocupações sociais, culturais, ambientais e éticas. Tal proposição encontra ressonância na literatura crítica internacional nos estudos de áreas. Na mesma direção, Sidaway (2013), ao refletir sobre a geografia da globalização e a problemática dos estudos de área, também reconheceu o valor das formas regionais de organização sociopolítica nos países do Sul Global, sobretudo como tentativas de articular resistências à lógica neoliberal e às continuidades imperiais inscritas na produção do espaço.

Para Sidaway (2013), ainda que o regionalismo periférico não seja isento de contradições, ele pode representar um espaço de rearticulação epistemológica e política quando formulado a partir de projetos territorializados e comprometidos com valores democráticos, culturais e históricos próprios. Os entendimentos de ambos autores questionam os dispositivos de homogeneização espacial e criticam a reificação de lógicas supraterritoriais que desconsideram os sujeitos concretos dos lugares, e revelam assim a importância de modelos alternativos de globalização oriundos da periferia do sistema-mundo, desde que enraizados nas especificidades locais e não simplesmente reativos às pressões hegemônicas.

Entretanto, Sidaway (2013) alerta para o uso instrumental dos “estudos de área” por potências centrais, sobretudo quando esses saberes são mobilizados para justificar políticas intervencionistas e projetos geopolíticos imperiais em regiões específicas do mundo. Neste sentido alerta para o esforço em não repetir a função colonial dos estudos de áreas, mas buscar caminhos éticos e comprometidos com os sujeitos e os territórios subalternizados. Considerando os limites do “outro” espacial, Sidaway (2013) destaca que os geógrafos devem pensar as regiões do mundo não como objetos de controle, mas como construções políticas dotadas de agência e complexidade própria. Na mesma direção, Santos (2008) destaca

que somente os países subdesenvolvidos podem forjar uma outra globalização, desde que se recusem a replicar os paradigmas dos países centrais do imperialismo. Assim, considerando a globalização pela perspectiva crítica dos países não-hegemônicos, os estudos de áreas, em diálogo com Santos (2008), têm problematizado as relações territoriais e a legitimidade das construções político-espaciais elaboradas a partir da periferia, sem ceder à armadilha do essencialismo ou da captura instrumental para interesses externos.

A partir dessa leitura crítica, pensar os processos internacionais e o posicionamento do Brasil no jogo geopolítico global implica considerar a centralidade da Divisão Internacional do Trabalho e as hierarquias socioambientais que ela engendra. Esse referencial tem orientado os estudos geográficos brasileiros sobre áreas estrangeiras, sobretudo por meio de uma abordagem crítica de matriz econômica e política, comprometida com a denúncia das assimetrias estruturais que organizam o espaço mundial. Tais significados tornam-se evidentes nas análises críticas sobre os processos de regionalização e de integração da América do Sul — temas que se consolidaram como alguns dos principais eixos da Geografia política e da Geografia das Relações Internacionais no Brasil (SENHORAS et al., 2019).

A integração regional sul-americana é um dos temas marcantes da produção acadêmica brasileira sobre estudos de área (SENHORAS et al., 2020). A formação de blocos como o Mercosul e a Unasul embora tenha sido inicialmente interpretada como uma tentativa de romper com a lógica neoliberal e subalterna da inserção internacional, apresentou vários desafios e contradições. Embora a integração regional na América do Sul tenha sido historicamente marginalizada durante o período da Ditadura Militar, o contexto político-econômico do início do século XXI, marcado pela chamada “onda rosa” e pelo “boom das commodities” entre 2000 e 2014, conferiu novo impulso a essa agenda por meio do fortalecimento de blocos como o Mercosul e a Unasul (COSTA, 2009; VITTE, 2020). Tal movimentação ganhou maior relevância no cenário internacional ao buscar contrabalançar os alinhamentos econômicos desiguais com as Grandes Potências e mitigar as interferências externas, inclusive no âmbito da segurança regional — sobretudo após os eventos do 11 de setembro de 2001, que intensificaram o cenário de conflitos políticos e militares com protagonismo estadunidense (COSTA, 2009).

Esse período coincidiu com um aumento significativo das exportações decorrente do “boom das commodities”, o que fomentou a demanda pela criação de eixos de integração física entre áreas economicamente dinâmicas do continente, destacando-se os investimentos em infraestrutura de transporte, energia elétrica e portos. No entanto, a efetividade dessas iniciativas foi limitada pela ausência de convergência nos marcos regulatórios entre os países-membros e pela insuficiência de recursos financeiros, fatores que condicionaram a incipiência dos projetos de integração (VITTE, 2020). Convergentes com os entendimentos de Santos (2008) e Sidaway (2013), Claudette Vitte (2020), uma das principais autoras do tema, enfatizou criticamente a ênfase geoeconômica dominante nesses projetos, destacando que a priorização das dimensões econômicas

obscureceu o desenvolvimento social e ambiental dos territórios envolvidos. Essa situação resultou em um quadro que, longe de promover benefícios locais, expôs as comunidades a riscos sociais e ambientais elevados, com a autora denunciando as contradições inerentes aos processos de regionalização impulsionados por interesses economicistas.

As pesquisas têm alertado para os desafios atuais da integração regional. Nos anos mais recentes, especialmente entre 2018 e 2022, sob a gestão do governo Bolsonaro, foi possível observar o desmantelamento sistemático de projetos voltados à integração regional sul-americana, fato que se alia a dinâmicas externas de influência geopolítica (VITTE, 2020). Nesse contexto, na última década a América do Sul tornou-se palco da intensificação da disputa por hegemonia econômica e política entre Estados Unidos e China, cujas presenças concorrentes geram tensões comerciais e políticas na região. Os Estados Unidos, em particular, têm ampliado sua atuação estratégica no Atlântico Sul, numa tentativa explícita de conter a crescente influência dos blocos sino-indiano-brasileiros (RUCKERT; CARNEIRO, 2018; PECEQUILLO, 2016).

Ainda no campo das políticas internacionais, o Banco Mundial, alinhado a preceitos neoliberais, tem promovido a adoção do “regionalismo aberto” como modelo para a integração sul-americana — uma orientação que já fora implementada na década de 1990 e que resultou em severas crises econômicas e sociais com impactos desiguais e altamente negativos para as populações locais (RUCKERT e CARNEIRO, 2018). Tais tipos de mecanismos de preservação da lógica colonial e imperial, têm sido denunciados no contexto internacional dos estudos de áreas, por exemplo em Sharp (2019) e Cheng e Liu (2022). Sharp (2019), alerta para o uso instrumental dos estudos de área como prática difrativa que, ao invés de desafiar as hierarquias geopolíticas, frequentemente as reproduz sob novas roupagens. Para o autor a geografia deve abandonar a lógica de diferenciação binária e de produção de saberes subordinados que legitimam intervenções externas, como as promovidas por instituições multilaterais. Nessa direção, Cheskin e Jasina-Schafer (2022) destacam que os estudos de área, quando operam sob lógicas normativas oriundas de centros hegemônicos, tendem a obscurecer as formas locais de agência e contestação, sendo, portanto, fundamentais os esforços de descentralização e pluralização epistemológica na construção de entendimentos verdadeiramente pós-hegemônicos. Buscando superar tais desafios Cheng e Liu (2022) introduzem o conceito de “world-writing”, que tanto expõem a centralidade das epistemologias eurocêntricas na produção de discursos globais, quanto defendem a reescrita do mundo a partir das vozes periféricas. Os autores propõem a descentralização das narrativas geográficas globais em favor de epistemologias situadas – no caso deles, a chinesa, mas que pode ser correlacionada à sul americana.

Nesse sentido, em termos de “world-writing”, a imposição de modelos como o “regionalismo aberto” pode ser lida como expressão de uma geopolítica do conhecimento que invisibiliza as possibilidades de integração baseadas nas especificidades territoriais, históricas e culturais da América do Sul. Dentro do campo da Geografia Brasileira, conforme indicam os dados que evidenciam uma forte concentração temática em

disputas de poder e integração regional, prevalece a análise crítica de que o abandono dessas estratégias excludentes e geradoras de desigualdades constitui um dos principais desafios contemporâneos para os povos da América do Sul e da América Latina como um todo (THEIS, 2021).

6 ANCESTRALIDADE CRÍTICA: NOVAS POSSIBILIDADES

Chamamos de ancestralidade crítica o resgate contemporâneo de identidades epistemológicas moldadas por legados históricos e sociais que impactam a forma de conceber e estudar áreas estrangeiras e processos globais. No Brasil, a ancestralidade crítica é também herança da “cultura oposicionista” que se desenvolveu na universidade pública sob influência dos movimentos sociais, na crítica ao capitalismo, na defesa da democracia e na oposição ao autoritarismo (MOTTA, 2014; VERDI, 2018; GONÇALVES, 2022). A noção de ancestralidade crítica aqui sugerida se conecta à historicidade das lutas sociais no Brasil e ao modo como elas influenciam a epistemologia da Geografia no Brasil, particularmente nos estudos de áreas estrangeiras. Tais heranças não são apenas marcas do passado, mas operam ativamente como matriz teórica e metodológica na produção geográfica contemporânea, sobretudo em contextos de enfrentamento ao colonialismo epistêmico e ao autoritarismo político.

Essa herança é evidente na predominância de abordagens críticas nas pesquisas sobre áreas estrangeiras (Tabela 1), especialmente com ênfase em temas como geopolítica, disputas de poder e conflitos, o que confirma o diagnóstico de Santos (2019), Pinto (2022) e Pinto et al. (2021). Tais direções contestatórias podem ser indicativos no Brasil do que Cheskin e Jasina-Schafer (2023) chamaram de “virada epistemológica nas abordagens críticas aos estudos de área”, com os estudos se afastando das estruturas estatais e se aproximando das vozes marginalizadas e das práticas cotidianas nos territórios periféricos. A sugestão dos autores é que somente a partir de práticas epistêmicas vindos de saberes locais e das formas plurais de vínculos de pertencimento com o lugar, será gerado o potencial de desafiar as fixações identitárias e os binarismos geopolíticos herdados da Guerra Fria, no nosso caso, via Ditadura Militar. Isso abre caminhos para regionalizações mais situadas, éticas e sensíveis à diversidade histórica e cultural. Como demonstram os dados das tabelas, os temas dos estudos de áreas em Geografia no Brasil reforçam práticas que Sharp (2019) chamaria de difrativas, ou seja, que podem ser capazes de romper com os espelhamentos coloniais que separam o “nós” e os “outros” de modo binário.

Nesse contexto, a Europa, como representante da colonialidade e da modernidade, e os Estados Unidos, protagonistas da globalização e do capitalismo internacional, tornam-se espaços epistêmicos a serem problematizados, enquanto África e América Latina se consolidam como regiões de referência para novas possibilidades. No Brasil, esses desafios têm ocorrido a partir de uma perspectiva educacional e histórica (como indica a Tabela 2) em diálogo com os movimentos sociais, por meio da recuperação da ancestralidade africana e latina. Advinda dos movimentos sociais negros da década de 1970, a Lei 10.639/2003 introduziu a disciplina

obrigatória “História e cultura africana e afro-brasileira” no currículo nacional, tornando o ensino da África um dos cinco temas mais abordados atualmente nas pesquisas sobre relações étnico-raciais (SANTOS, 2020). Isso aponta para críticas ao eurocentrismo e à discriminação, fortalecendo internamente as pesquisas sobre conflitos de terra, segregação espacial e constituição de lugares étnicos (indígena, quilombola, cigano etc) (RATTS, 2010; 2024). Como visto na Tabela 4, é bem presente as produções voltadas à África e Ásia que escapam da lógica geoeconômica tradicional e se alinham à crítica estrutural do colonialismo e das epistemologias do Norte. Tal mudança estrutural parece ir na direção do que Sharp (2019) chama de ‘práticas geográficas que não repliquem as estruturas imperiais do saber’, e ao que Cheng e Liu (2022) propôs como ‘reescrita do mundo’ (*world-rewriting*) a partir das margens.

Diante do exposto, que direções reflexivas podemos observar para o futuro? Na Geografia no Brasil a leitura atualmente adotada foi afirmada no processo de defesa da democracia e das lutas sociais — e reafirmadas nos dias de hoje diante dos ataques autoritários (GONÇALVES, 2022). A consciência crítica sobre os efeitos das imposições de macroprocessos de origem colonial-capitalista-eurocêntrica sobre os países estimula o surgimento de novas concepções. Propostas de “regionalização de baixo para cima” (HAESBAERT, 2020) vão nessa direção, com o desafio de fortalecer o “bloco social dos oprimidos” (indígenas, afrodescendentes, gênero, camponeses etc.) e romper com a passividade da América Latina e África no Sistema Internacional (THEIS, 2021). A proposta de uma nova geografia regional no Brasil acolhe e pretende desenvolver tais iniciativas (LEOPOLDO et al., 2021). Essa perspectiva busca evitar uma unidade regional universal (continental ou global), e valorizar os processos de diferenciação espacial, como culturais, ambientais e de saberes. Mover-se nessa direção “inversa” à tradição autoritária ocidental parece ser uma das maneiras pelas quais a Geografia no Brasil regionalizará o mundo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos de área na Geografia Brasileira têm assumido uma orientação crítica que tanto se diferencia das abordagens tradicionais em outros contextos geográficos, especialmente nos países considerados ‘centrais’ em termos políticos, econômicos e epistemológicos, quanto tem sido respaldada por discussões recentes em âmbito internacional. Ancorada em uma herança epistemológica influenciada pela resistência democrática, pelos movimentos sociais e por uma leitura contra-hegemônica da globalização, a Geografia brasileira tem tensionado os usos instrumentais das áreas estrangeiras e reconfigurado sua prática investigativa por meio da valorização de identidades territoriais, saberes locais e conflitos sociais, articulando essas dimensões a um modo de conhecer o mundo que parte dos territórios geopoliticamente periféricos.

Observa-se uma crescente atenção a temas geopolíticos e às dinâmicas do sistema internacional. Contudo, os países mais estudados nem sempre coincidem com os principais parceiros estratégicos do país. Os Estados Unidos aparecem com alguma relevância, sobretudo no contexto

de disputas de poder, mas os países específicos do Mercosul e mesmo os BRICS ainda não ocupam um espaço sistemático e proporcional à sua importância geopolítica atual. A presença dos BRICS, especialmente China, é ainda pouco volumosa nos dados mapeados (Tabelas 2 e 4), o que indica uma possível lacuna temática na articulação entre a política externa e a produção geográfica. Os estudos relacionados a África e Ásia têm ganhado espaço, principalmente a partir de pesquisas de alunos africanos em intercâmbio e perspectivas críticas. Em muitos casos, os estudos não se concentram em países específicos, mas em processos mais amplos ligados à herança colonial e aos desafios contemporâneos da globalização. A África, por exemplo, surge não apenas como objeto de análise externa, mas como referência epistêmica na crítica ao eurocentrismo, especialmente por meio de políticas como a Lei 10.639/2003, que impulsionaram o ensino e a pesquisa sobre o continente. A Ásia é menos presente, com raras exceções voltadas à geopolítica da China. Assim, a característica predominante nas pesquisas parece estar menos relacionada ao alinhamento com os interesses geopolíticos contemporâneos do Brasil, e mais vinculada às agendas internas da Geografia crítica brasileira.

Duas perspectivas podem ser vislumbradas. A primeira aponta para a consolidação de um campo de produção científica capaz de construir alternativas regionais e críticas à globalização neoliberal, conforme defendido por Santos (2008) e observados nos dados analisados. Essa via se orienta pela ampliação de parcerias Sul-Sul, valorização das lutas territoriais e fortalecimento de blocos sociais contra-hegemônicos como práticas concretas de regionalização contra o modelo “aberto” e subordinado. A segunda perspectiva, mais reflexiva e ‘difrativa’, sugere a necessidade de repensar conceitos como região, identidade e diferença, tornando-os menos fixos e mais relacionais, tal como propõem autores como Sharp (2019), por meio de uma abordagem que não se limite à crítica, mas também estimule a reimaginação do mundo a partir de relações éticas, contextuais e situadas. Ambas as direções convergem na valorização de uma geografia comprometida com as transformações sociais e luta contra as desigualdades históricas e epistêmicas que ainda estruturam as relações internacionais e a pesquisa geográfica.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **Catálogo de Teses e Dissertações**. Brasília, DF: CAPES, 2024. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/>. Acesso em 09 Jun. 2024.
- BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). **Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil – DRG**. Brasília: CNPq, 2024. Disponível em: <https://lattes.cnpq.br/web/dgp>. Acesso em: 22 Jul. 2024.
- BUSSE J.; VALBJØRN M.; DOOLOTKELDIEVA A.; ORTMANN S.; SMITH K.; SHAMI S.; COSTA S.; WEIPERT-FENNER I.; WOLFF J.; SCHÄFER S.; OSTERBERG-KAUFMANN N. Contextualizing the Contextualizers: How the Area Studies Controversy is Different in Different Places. **International Studies Review**, v. 26, n. 1, pp. 01-28, 2024.
- CAIXETA M. B. (2018). Por uma teoria latino-americana das Relações Internacionais: contribuições dos Estudos de Área. **Anais do 4º Seminário da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)**. Foz do Iguaçu, 2018. Disponível em: <https://www.seminario2018.abri>. Acesso em: 22 jul. 2024.

- CAMPOS, R. R. **Breve histórico do pensamento geográfico brasileiro nos séculos XIX e XX**. Paco Editorial, 2014.
- CARGNIN, A. P.; LEMOS, B. DE O.; RÜCKERT, A. A. O planejamento territorial na França e no Brasil: uma abordagem comparativa. **Geo UERJ**, v. 37, p. 01-20, 2020.
- CARVALHO, P. N.; CIMINI, F. O regionalismo na América do Sul no início do Século XXI: uma análise de suas inflexões práticas e da produção intelectual brasileira. **Estudos Internacionais**. Belo Horizonte, ISSN 2317-773X, v. 7, n. 3, p. 82–102, 2019.
- CHENG, H.; LIU, W. Geography, area studies and Chinese world-writing. **Progress in Human Geography**, v. 46, n. 4, p. 1065–1085, 2022.
- CHESKIN, A.; JAŠINA-SCHÄFER, A. Relational area studies: Russia and geographies of knowledge. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 47, n. 4, p. 1044-1057, 2022.
- CHILD, E. C.; BARNES, T. J. American imperial expansion and area studies without geography. **Journal of Historical Geography**, v. 66, p. 43–54, 2019.
- COELHO, V. L. P. A política regional do governo Lula (2003-2010). **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 265–286, 2015.
- COSTA, W. M. A Geopolítica brasileira e sua influência no pensamento estratégico nacional. **L'Espace Política**, v. 31, 2017.
- COSTA, W. M. O reerguimento da Rússia, os EUA/OTAN e a crise da Ucrânia: a Geopolítica da nova Ordem Mundial. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie**, n. 25, 2015.
- COSTA, W. M. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia**, v. 7, 2009.
- GARCIA, D. M. P. **Soja em um vaso de flores: Geopolítica dos alimentos e divisão sexual do trabalho na América Latina (1986-2015)**. Santa Maria, 2021, 404 f. Dissertação de Mestrado em Geografia, Brasil: UFSM, 2021.
- GONÇALVES, C. W. P. Geografia e movimentos sociais no processo de globalização em curso: apontamentos. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 24, n. 1, 1998.
- GONÇALVES, R. J. D. A. F. Uma Geografia que propõe ao Brasil, uma Geografia que defende a democracia. **Revista da Anpege**, v. 18, n. 36, p. 11-17, 2022.
- HAESBAERT, R. Regionalizações brasileiras: antigos legados e novos desafios, **Confins**, v.44, 2020.
- IBAÑEZ, P.; OLIVEIRA RECIO, C.; PERREIRA, A. B. A relação sino-indiana para influência no sul da Ásia: o caso da Belt and Road Initiative (BRI). **GEOgraphia**, v. 25, n. 54, p. 19, 2023.
- IBAÑEZ, P.; SILVA, L. Guerra da Ucrânia: Perspectivas Territoriais. **Revista Continentes**, v. 1, p. 207-221, 2023.
- LEOPOLDO, E.; HAESBAERT, R.; DA CRUZ, R. D. C. A.; SERPA, A. **Por uma nova geografia regional**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2021.
- LESSA, L. A. **Pirataria marítima na Somália e no Golfo da Guiné: redes, atores e escalas de ação**. Rio de Janeiro, 2019, 100 f. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- LOPES DOS SANTOS, K. Forgotten territories: the uneven geography of FDI in Africa and the case studies of Burundi, Central African Republic, Comoros, Guinea-Bissau and São Tomé and Príncipe. **African Geographical Review**, v. 1, p. 1, pp. 467-482, 2022.
- LOPES DOS SANTOS, K. Por uma Geografia dos países africanos: a formação socioespacial como partido de método e o caso de Gana no início do século XXI. **Boletim Paulista de Geografia**, n. 110, pp. 298–316, 2023.
- LUCCA D. D. Estudos de Área, Zomia e Sudeste Asiático. Uma introdução às geografias do saber. **Terra Brasilis. Revista da Rede Brasileira de História da Geografia e Geografia Histórica**, v. 15, 2021.
- LUCENA A. M. M.; LEITE A. C. C.; NOBRE F. Invasão à Crimeia: Influência ocidental na Ucrânia e Retaliação russa por meio da política externa sob o governo Vladimir Putin (2014-2015). **Carta Internacional (USP)**, v. 15, n. 1, pp. 29-55, 2020.

- LUCENA A. M. M.; LEITE A. C. C.; SECCHES D. V. Tomador de decisões asiático: Federação Russa e sua busca por liderança estratégica em segurança na Ásia Central pela Organização de Cooperação de Xangai (SCO) (2001-2018). **Relaciones Internacionales (La Plata)**, v. 1, pp. 155-25, 2022.
- LUCENA, A. M. M.; LEITE, A. C. C.; SPUTNIK V. A Corrida Imunológica e a Geopolítica Russa Frente à COVID-19 (2020-2021). In: TEIXEIRA, Vinicius Modolo, SOUZA, Angelita Matos, SOUZA, Elói Martins. (Org.). **Geopolítica e Relações Internacionais: Agendas de Segurança e Defesa**. Boa Vista: Editora IOLE, 2022. Cap. 6, pp. 157-187.
- LUCENA, G. G. **A geopolítica da Guerra Civil da Síria** e suas implicações para o Brasil. Brasília, 2017, 146 f. Mestrado em Geografia, Universidade de Brasília.
- MAALOUF, R. P. Geoestratégias em confronto no Líbano em guerra (1975-90). São Paulo, 318 f. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade de São Paulo, 2011.
- MACKINDER, H. J., The Geographical Pivot of History. *The Geographical Journal*, v. 23, n. 4, pp. 421-437, 1904.
- MARIA VARGAS, G.; LUCENA, G. G. . A Guerra Civil Síria: Relações entre o Conflito Armado e o Domínio Territorial. In: TEIXEIRA V. M.; SOUZA A. M.; SENHORAS E. M. (Org.). **Geopolítica e relações internacionais. Agendas de Segurança e Defesa**. 1ed.Boa Vista: IOLE Editora, 2022, v. 1, pp. 47-77.
- MENEM I. R. O Oriente Médio na agenda brasileira de Cooperação Sul-Sul (2000-2020). **Revista Conjuntura Global**, v. 9, n. 2, pp. 58-72, 2020.
- MOREIRA, H. M. **A formação da nova geografia política das mudanças climáticas: o papel dos Estados Unidos e da China**. São Paulo, 2014, 313 f. Tese de Doutorado em Geografia, Universidade de São Paulo.
- MOINÉ, F. A África subsaariana diante da pandemia de Coronavírus/COVID-19: difusão espacial, impactos e desafios. **Espaço e economia**, v. 18, 2020.
- MOINÉ, F. Editorial: A África subsaariana frente às mudanças climáticas - Perspectivas e desafios. **Boletim GeoÁfrica**, v. 1, pp. 6-15, 2022a.
- MOINÉ, F. Editorial: Cidades e Urbanização na África subsaariana e em Moçambique. **Boletim GeoÁfrica**, v. 2, p. 1-11, 2023.
- MOINÉ, F. Editorial: Questões geopolíticas contemporâneas na África subsaariana. **Boletim GeoÁfrica**, v. 1, pp. 1-5, 2022b.
- MOINÉ, F. Riscos e vulnerabilidades na África subsaariana. **Boletim GeoÁfrica**, v. 2, pp. 1-8, 2024.
- MOREIRA H. M.; RIBEIRO W. C. A China na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 87, pp. 213-234, 2016.
- MOTTA, R. P. S. **As universidades e o regime militar: cultura política brasileira e modernização autoritária**. Rio de Janeiro, Brasil: Zahar, 2014.
- NOGUEIRA, A. P. F. N. **A dimensão educativa nas territorialidades dos movimentos sociais do campo na América Latina: uma mirada a partir do MST e EZLN**. Recife, 2017, 250 f. Tese de Doutorado em Geografia. Universidade Federal de Pernambuco.
- ONUJI, J. A. **Economia Política Internacional construída como subárea das Relações Internacionais (2017)**. Texto apresentado no Concurso Público para Professor Titular, IRI-USP. Publicado em 2017. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5132133/mod_resource/content/1/EPI_Onuki_2017.pdf. Acesso em 15 dez. 2023.
- PAUTASSO, D. A economia continental chinesa e seu 'efeito gravitacional'. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, pp. 45-56, 2012.
- PAUTASSO, D. A Economia Política Internacional da China para Angola e os caminhos da transição sistêmica. **Século XXI: revista de relações internacionais /Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio Grande do Sul**. v. 1, pp. 107-126, 2010.
- PAUTASSO, D. A geografia do desenvolvimento da Ásia-Pacífico: as particularidades do caso chinês. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 34, p. 37-56, 2009.
- PAUTASSO, D. China, Rússia e a integração asiática: o sistema sinocêntrico como parte da transição sistêmica. **Conjuntura Austral**, v. 2, n. 5, p. 45-60, 2011.

- PAUTASSO, D.; NOGARA, T. S. The Belt and Road Initiative's Security Challenges: The Chinese Globalization Project and Sino-American Rivalry. In: DUARTE, P. A. B.; LEANDRO, F. J. B. S.; GALÁN, E. M. **The Palgrave Handbook of Globalization with Chinese Characteristics The Case of the Belt and Road Initiative**. Singapore: Palgrave Macmillan, 2023. Cap. 31, pp. 529-542.
- PECEQUILLO CS. O reposicionamento estratégico dos Estados Unidos na América do Sul. In PASSOS, R. D. F; FUCCILLE, A. **Visões do Sul**. Marília: Oficina Universitária, 2016. Cap. 11, pp. 229-246.
- PINTO, V. A. M. **Geometrias de poder e espacialidades da produção científica da geografia brasileira de 1998 a 2018**. Ponta Grossa, 2022, 234 f. Tese de Doutorado em Geografia, Universidade Estadual de Ponta Grossa.
- PINTO, V. A. M.; SILVA, J.M.; JUNCKES, I. J. Hegemonias temáticas, conceituais e de atores da Geografia. **Revista da Anpege**, v.17, pp. 65-82, 2021.
- POWELL, Richard C. et al. Interventions in the political geographies of 'area'. **Political Geography**, v. 57, pp. 94-104, 2017.
- RATTS, Alecsandro (Alex) J. P.. Geografia, relações étnico-raciais e educação: a dimensão espacial das políticas de ações afirmativas no ensino. **Revista Terra Livre**, v. 34, p. 125-140, 2010.
- RATTS, Alex. "Geografia e cultura afro-brasileira" no horizonte da educação das relações étnico-raciais. **Boletim Paulista de Geografia**, v. 01, p. 32-57, 2024.
- REYES NOVAES, A.; ARAÚJO LAMEGO, M. Brazilian universities and graduate programmes in geography: Institutional developments and political challenges. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 47, n. 1, pp. 16-22, 2022.
- ROCHA P. D. Uma nova base de dados cienciométrica de publicações científicas em periódicos brasileiros de relações internacionais (1997-2021). **Contexto Internacional**, v. 45, n. 1, pp. 1-26, 2023.
- ROCHA A. S, SANTOS J. C. D e IBAÑEZ P. A cooperação internacional e os estudos geográficos: um olhar sobre estratégias chinesas para a África e a Ásia Central. **Revista GEOgrafias**, v. 16, n. 2, pp.73-95, 2020.
- RUCKERT, A. A.; CARNEIRO F. C. P. Que integração da América do Sul? **Diploweb**, v. 01, pp. 1-17, 2018.
- RUCKERT, A.; CARNEIRO, C. Políticas territoriais na União Europeia e no Brasil/América do Sul. **Revista Geopolítica Transfronteiriça**, v. 5, n. 1, pp. 1-27, 2021.
- RUCKERT AA e GRASLAND C. Transfronteirizações: possibilidades de pesquisa comparadas à América do Sul-União Europeia. **Revista de Geopolítica**, v. 3, n. 2, pp. 90-112, 2016.
- RUCKERT, A. A. Políticas territoriais comparadas entre a União Europeia e o Brasil no contexto da crise econômica mundial. In: **Congresso Internacional Sobre Integração Regional, Fronteiras e Globalização no Continente Americano**. Caderno de resumos e programa. Porto Alegre: IGeo /UFRGS, 2013.
- SANTOS, A. B. **A Globalização na Geografia Brasileira**. Recife, 2019, 64 f. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco.
- SANTOS, J. C. D. **A China na Ásia Central e a cooperação como código geopolítico**. Seropédica/Nova Iguaçu, 163 f. Dissertação de Mestrado em Geografia, Instituto de Agronomia/Instituto Multidisciplinar de Nova Iguaçu, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2022.
- SANTOS, M. F. A temática racial nas teses e dissertações defendidas em programas de pós-graduação em Geografia no Brasil (1987-2018). **Revista da ABPN**, v. 12, pp. 54-77, 2020.
- SANTOS, M. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.
- SENHORAS, E. M. (org.) **Ucrânia sob fogo cruzado: a geohistória de uma guerra**. Boa Vista: Editora IOLE, 2022.
- SENHORAS, E. M.; VITTE, C. D. C. S. e ROCHA, A. S. **Geografia e Relações Internacionais: Estudos sobre a América do Sul e o Brasil**. Boa Vista: EdUFRR, 2019.
- SHARP, D. Difference as practice: diffracting geography and the area studies turn. **Progress in Human Geography**, v. 43, n. 5, pp. 835–852, 2019.
- SIDAWAY, J.D. Geography, globalization, and the problematic of area studies. **Annals of the Association of American Geographers** v.103, n.4, pp. 98 –1002, 2013.

SIDAWAY, J.D., HO, E.L., RIGG, J.D., WOON, C.Y. Area studies and geography: Trajectories and manifesto. **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 34, n. 5, pp. 777-790, 2016.

SILVA, B. C. N.; SILVA, M. P. Desequilíbrios regionais no Mundo: o exemplo da União Europeia. **Geografia**, v. 35, n. 2, p. 447-464, 2010.

SILVA, V. S. **A questão Tuaregue do Norte do Mali e a formação do sistema de crises e conflitos do Sahel (África Ocidental)**. Rio de Janeiro, 2016. 198 f. Tese de Doutorado em Geografia, Universidade Federal de Rio de Janeiro.

THEIS, I. M. Por uma utopia concreta: contra e mais além do desenvolvimento regional desigual na América Latina. In: LEOPOLDO E., HAESBAERT R., da CRUZ RDCA, SERPA, A. **Por uma nova geografia regional** Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2021. Cap. 21, pp. 379-396.

VERDI, E. F. Pensar radicalmente sob a repressão: a geografia crítica brasileira no contexto da ditadura civil-militar. **GEOUSP Espaço e Tempo**, v. 22, n. 3, pp. 539-558, 2018.

VITTE, C. C. S. O Brasil e a integração regional da infraestrutura produtiva sul-americana: elementos para pensar o desenvolvimento, o planejamento e o ordenamento territorial. In: GOMES M.T.S., MATUSHIMA M.K. (Eds.). **Contribuições ao estudo da dinâmica econômica e desenvolvimento regional**. Uberaba, Brasil: Editora da UFTM, 2020. Cap. 3, pp. 61-93.

VITTE, C. C. S.; ROCHA, A. S.; SENHORAS, E. M.; (Org.) **Geografia e Relações Internacionais: Temas e Debates Contemporâneos**. Boa Vista: Editora IOLE, 2022.

VIZENTINI, P. G. F. O Brasil e a história das Relações Internacionais. **Esboços: histórias em contextos globais**, v. 21, n. 32, pp. 18-40, 2014.

WALLERSTEIN, I. The Unintended Consequences of Cold War Area Studies. In CHOMSKY, N.; KATZNELSON, I.; LEWONTIN, R. C.; MONTGOMERY, D.; NADER, L.; OHMANN R.; SIEVER, R.; WALLERSTEIN, I.; ZINN, H. (Eds.). **The Cold War and the University**. Nova York: The New Press, 1997. Cap. 7, pp. 195-232.



De Estado Pária aos desafios de uma Potência Emergente: reflexões sobre os 30 anos de política externa da África do Sul pós-apartheid

From Pariah State to the Challenges of an Emerging Power: Reflections on 30 Years of Post-Apartheid South African Foreign Policy

De un Estado Paria a los desafíos de una potencia emergente: reflexiones sobre los 30 años de la política exterior de Sudáfrica después del apartheid

1. Professor de Relações Internacionais da África e do Oriente Médio na Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo (EPPEN/UNIFESP) e Vice-coordenador do grupo de pesquisa e extensão GEOS: Geopolítica, Geoeconomia e Geocultura da EPPEN/UNIFESP. Pesquisador vinculado ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Relações Internacionais do Sul Global (NEPRISUL) e ao Núcleo de Estudos do BRICS (NEBRICS), todos pertencentes à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail de contato: otavio@unifesp.br e Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5560-4168>

Anselmo Otavio¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13n1p212-230

Submetido em: 23 de setembro de 2024

Aceito em: 04 de agosto de 2025

RESUMO

O artigo em destaque se propõe a refletir sobre as principais características da política externa da África do Sul entre 1994 e 2024. Feito isso, espera-se apresentar as principais especificidades vistas nas administrações Mandela (1994-1998), Mbeki (1999-2008), Zuma (2009-2018) e Ramaphosa (2018-2024), que não apenas levaram ao fim o isolamento diplomático resultante do regime de segregação racial (apartheid), como também garantiram o maior protagonismo da África do Sul nos cenários regional e internacional. Em termos metodológicos, adotaremos abordagem qualitativa, de caráter interpretativo, uso de fontes primárias e secundárias consideradas relevantes para o desenvolvimento do tema, bem como a estruturação em quatro seções, sendo a primeira, a introdução, e a última, as considerações finais. Acerca das outras duas seções, na primeira centraremos a discussão sobre as principais características da política externa sul-africana adotada durante as duas primeiras administrações pós-apartheid, enquanto a segunda, concentrará a análise das políticas externas adotadas nas administrações Zuma e Ramaphosa.

Palavras-Chaves: África do Sul; Continente Africano; Política Externa; Potências Tradicionais; Potências Emergentes.

ABSTRACT

This article aims to reflect on the main characteristics of South Africa's foreign policy between 1994 and 2024. Having done so, it is expected to present the

main specificities seen in the administrations of Mandela (1994-1998), Mbeki (1999-2008), Zuma (2009-2018) and Ramaphosa (2018-2024), which not only brought an end to the diplomatic isolation resulting from the apartheid regime, but also ensured greater prominence for South Africa in the regional and international scenario. In methodological terms, we will adopt a qualitative approach, of an interpretative nature, using primary and secondary sources considered relevant for the development of the theme, as well as structuring it into four sections, the first being the introduction, and the last being the final considerations. Regarding the other two sections, the first will focus the discussion on the main characteristics of South African foreign policy adopted during the first two post-apartheid administrations, while the second will concentrate on the analysis of the foreign policies adopted in the Zuma and Ramaphosa administrations.

Keywords: South Africa; African Continent; Foreign Policy; Traditional Powers; Emerging Powers

RESUMEN

El artículo presentado tiene como objetivo reflexionar sobre las principales características de la política exterior de Sudáfrica entre 1994 y 2024. Hecho esto, se espera presentar las principales especificidades observadas en las administraciones de Mandela (1994-1998), Mbeki (1999-2008), Zuma (2009-2018) y Ramaphosa (2018-2024), quienes no sólo pusieron fin al aislamiento diplomático resultante del régimen del apartheid, sino que garantizaron un mayor protagonismo de Sudáfrica en la escena regional e internacional. En términos metodológicos, adoptaremos un enfoque cualitativo, interpretativo, utilizando fuentes primarias y secundarias consideradas relevantes para el desarrollo del tema, además de estructurarlo en cuatro apartados, siendo el primero la introducción y el último las consideraciones finales. Respecto a las otras dos secciones, en la primera centraremos la discusión en las principales características de la política exterior sudafricana adoptada durante las dos primeras administraciones post-apartheid, mientras que la segunda se centrará en el análisis de las políticas exteriores adoptadas durante el régimen de Zuma. y las administraciones de Ramaphosa.

Palabras Clave: Sudáfrica; Continente africano; Política exterior; Potencias tradicionales; Potencias emergentes

1 INTRODUÇÃO

No *State of the Nation* (SONA) de 2023, Cyril Ramaphosa destacou a importância de integrar fóruns internacionais, como o G20, em participar de discussões, como por exemplo, sobre as mudanças climáticas, do interesse em estar cada vez mais presente no continente africano e o desejo de fortalecer laços com outros países como forma de garantir a entrada de investimentos na África do Sul. Ainda que tais anseios possam parecer corriqueiros diante a inserção internacional e regional de uma potência média, em verdade, elas são resultados de uma política externa que passou por transformações ao longo dos últimos trinta anos, assim como representam o êxito diante dos impactos causados pelas mais de 4 décadas de institucionalização do racismo na África do Sul (*apartheid*).

Embora a segregação racial fizesse parte do território sul-africano desde seu processo de colonização holandesa no século XVII, e expandido durante a dominação britânica entre os séculos XIX e XX (Pereira, 2012), foi ao longo das administrações Malan (1948-1954), Strydom (1954-1958),

Verwoerd (1958-1966), Vorster (1966-1978), Botha (1978-1989) e De Klerk (1989-1993) que o racismo se tornou cada vez mais institucionalizado. Enquanto no âmbito interno, o *apartheid* era expresso por leis racistas, pelo uso da violência em manifestações contrárias ao regime (Sharpeville em 1960 e Soweto em 1976), e na discriminação de partidos símbolos da luta contra o racismo, no caso, o Congresso Pan-Africano (PAC), e o Congresso Nacional Africano (CNA); nas relações internacionais, a seletividade e a exclusão foram constantes na inserção do país.

Seletividade, visto que ao tomar posição do lado capitalista, Pretoria não apenas se tornava um aliado na luta contra a expansão do socialismo na região sul do continente africano, como também restringia suas relações internacionais a potências como Estados Unidos, França e Inglaterra, forjando com este o *Simon's Town Agreement*, acordo que vigorou entre 1955 e 1975, que garantia aos ingleses e a seus aliados o uso da base de *Simon's Town*, tanto em tempos de paz, quanto em períodos de Guerra (Du Toit, 2012). Exclusão, uma vez que a vigência do regime racista levou a África do Sul a ser alvo de isolamento e sanções, como na Conferência de Belgrado de 1961, onde era exposto a repulsa do Movimento dos Não Alinhados (MNA) ao *apartheid*; em 1963, quando a recém-criada Organização da Unidade Africana (OUA) solicitou aos países-membros que isolassem a África do Sul (Otavio, 2014). Em síntese, a seletividade e a exclusão como característica do regime *apartheid*, levaram o país encerrar o período da Guerra Fria com apenas 30 missões diplomáticas (Barber, 2005).

Nesse sentido, retornando aos pontos indicados no SONA de 2023, é fato que Pretoria rompeu com o isolamento ocasionado pelo regime *apartheid* e, diante deste êxito, que o artigo possui como objetivo principal refletir sobre as principais características da política externa da África do Sul entre 1994 e 2024. Feito isso, espera-se apresentar as principais especificidades nos processos de inserção internacional e regional que levaram não apenas ao fim o isolamento diplomático, mas que garantiram o maior protagonismo da África do Sul. Em termos metodológicos, se utilizará de abordagem qualitativa, de caráter interpretativo, uso de fontes primárias e secundárias consideradas relevantes para o desenvolvimento do tema, bem como a estruturação em quatro seções, sendo a primeira, a introdução, e a última, as considerações finais. Acerca das outras duas seções, na primeira o objetivo específico será compreender as principais características da política externa sul-africana adotada durante as administrações Mandela (1994-1998) e Mbeki (1999-2008). Já na segunda, o objetivo específico será analisar as políticas externas adotadas nas administrações Zuma (2009-2018) e Ramaphosa (2018-2024).

2 DE ESTADO PÁRIA À VOZ DA ÁFRICA NO CENÁRIO INTERNACIONAL: A POLÍTICA EXTERNA DA ÁFRICA DO SUL ENTRE 1994 E 2008

Quando analisadas as administrações Mandela (1994-1998) e Mbeki (1999-2008), destarte algumas especificidades em cada uma delas, é possível destacarmos a contínua adoção da universalidade na política externa e a defesa do multilateralismo. Para além de contrastar com a seletividade

adotada pelas administrações anteriores - escolha que restringiu às relações internacionais do país há um grupo pequeno de países - tanto a universalidade quanto o multilateralismo eram vistas como instrumentos de ruptura com o isolamento diplomático e econômico resultante do regime racista. Na administração Mandela, outras escolhas que auxiliaram nesta ruptura foi a defesa de pontos que passavam a ser cada vez mais estimados pelas potências ocidentais, conforme visto em 1993, ou seja, antes mesmo de assumir a presidência, quando em artigo intitulado de *South Africa's Future Foreign Policy* e publicado na *Foreign Affairs*, destacou a necessidade do país englobar em sua política externa a defesa dos direitos humanos, do multilateralismo, a promoção da democracia, o respeito à soberania dos Estados e a resolução de conflitos por meios pacíficos.

Já como presidente, a adoção e defesa dos pontos anteriormente indicados levou o país a romper com o isolamento causado pelas administrações anteriores, inclusive, se nos anos finais do regime *apartheid* o país possuía apenas 30 missões diplomáticas no exterior, em 1996, esse número chegava a 124, e a África do Sul passava de um país símbolo de sanções, para estar presente em mais de 45 organizações e fóruns internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Movimento dos Países Não-Alinhados, o G77, a Organização da Unidade Africana (OUA), dentre outras (Dirco, 1996; Barber, 2005). Acerca das missões diplomáticas, a universalidade na política externa adotada por Mandela foi expressa na busca em fortalecer ou forjar parcerias tanto com países que, em momentos anteriores, mantiveram laços com o regime *apartheid*, como Estados Unidos, Inglaterra, França e Israel, bem como com países que haviam apoiado o CNA em sua luta contra o regime de segregação racial, em especial Irã, Cuba e Líbia (Hamill; Lee, 2001).

Embora a ampliação das relações internacionais tenha colocado entre as parcerias sul-africanas países que, no geral, eram concorrentes, logo, que poderiam afetar as interações de Pretória com as potências ocidentais, em verdade, a valorização do multilateralismo e de pontos estimados pelas potências tradicionais, trouxeram outro êxito para a inserção internacional da África do Sul, qual seja, de elevar o país ao status de “forte componente moral” (Van Wyk, 2002, p. 182, tradução própria). De modo geral, era esperado que o sucesso no âmbito internacional também ocorresse no cenário regional, uma vez que, para além de adentrar nos anos 1990 como a principal economia do continente, bem como em participar de organizações como a OUA e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), uma nova inserção no continente simbolizaria o rompimento com uma das principais heranças do regime racista, a imagem de África do Sul como um país ocidental. Inclusive, como indicado por Mandela, “primeiro e acima de tudo, nós somos parte do continente africano, e os problemas africanos são nossos problemas também” (Mandela, 1999, s.p, tradução própria).

No entanto, mesmo adotando a universalidade na política externa e a valorização do multilateralismo, a administração Mandela não alcançou o mesmo êxito no cenário regional, visto que a atuação em determinados episódios foi amplamente criticada. Um primeiro exemplo pode ser visto no caso nigeriano pós-golpe militar realizado por Sani Abacha em 1993,

diante do qual a atuação sul-africana variou entre a não-ingerência em assuntos internos e o clamor pelo isolamento internacional da Nigéria. Neste caso, além de não conseguir tal isolamento, a busca por sanções ao governo nigeriano foi interpretada como unilateral e autoritária, características que remetiam à política externa desenvolvida durante a vigência do *apartheid* (Van Wyk, 2002; Hamill; Lee, 2001).

Além do caso da Nigéria, outro exemplo a ser destacado refere-se às duas guerras na República Democrática do Congo (RDC). No primeiro conflito, marcado pela atuação da Aliança de Forças Democráticas pela Libertação do Congo (AFDLC, na sigla em francês) contra o regime autoritário imposto por Mobutu Sese Seko (1965-1996), Pretoria buscou atuar via solução pacífica entre governo e oposição, cujo resultado foi o exílio de Mobutu no Marrocos. No entanto, já na segunda guerra, resultado da crescente impopularidade da AFDLC e da intervenção de países como Burundi, Ruanda e Uganda, o interesse sul-africano na resolução por meios pacíficos foi solapado por Zimbábue, Namíbia e Angola, estes favoráveis à intervenção militar sob a égide da SADC (Adelmann, 2004).

Ainda que demonstrassem o descompasso entre o êxito no cenário internacional e a dificuldade em alcançar outra inserção regional, os episódios ocorridos na Nigéria e na RDC, indicavam a existência do descolamento entre o interesse de Pretória em estar mais presente no continente africano e, de fato, a consecução deste objetivo, uma vez que a desconfiança com relação ao país mantinha-se presente, indicando a dificuldade do país em romper com uma das consequências deixadas pelo *apartheid*, no caso, conforme expresso por Hammill e Lee (2001, p. 53) de “um Estado na África porém não da África”. É diante deste cenário que a administração Mbeki desenvolveu sua política externa, e, mesmo mantendo a defesa dos direitos humanos e da democracia, a resolução por meios pacíficos e a valorização do multilateralismo e da universalidade na política externa (Nathan, 2005), seu governo trazia como principal objetivo difundir uma nova ideologia econômica e política para a África, conhecida como *African Renaissance*.

Em linhas gerais, tal ideologia pode ser compreendida a partir de duas dimensões, sendo a primeira relacionada às transformações vistas tanto no cenário internacional quanto no regional, ambas favoráveis ao continente. No internacional, tal favorecimento relaciona-se à maior presença de potências tradicionais e emergentes no continente africano, motivado, principalmente, pela busca por recursos naturais. Já no âmbito regional, o aumento das eleições democráticas, o declínio ou fim de regimes autoritários, o crescimento econômico e a diminuição do número de guerras existentes, são alguns dos exemplos que simbolizavam um continente em transformação (Oliveira, Otavio, 2021). Paralelamente a esta dimensão, a segunda diz respeito ao protagonismo da África do Sul neste processo de renascimento, no qual Pretoria atuaria na defesa dos interesses africanos no cenário internacional, bem como no convencimento destes a adotarem mudanças políticas, econômicas e securitárias (Otavio, 2014).

Por um lado, ainda que mantendo fortes laços econômicos com os Estados Unidos e a União Europeia; por outro lado, a adoção do multilateralismo e da universalidade na política externa garantiram ao país

intensificar as relações com potências emergentes. No âmbito bilateral, por exemplo, o principal exemplo pode ser encontrado no fortalecimento de relações com parcerias consideradas estratégicas, destacadamente, Brasil, Índia e China, países que, seja no âmbito político ou no econômico, buscaram fortalecer laços com a África do Sul. Já no multilateral, a valorização de agrupamentos em que o país havia sido integrado durante a administração anterior, como o G77 e Movimento dos Não Alinhados, somaram-se à inserção em diversos outros grupos, destacadamente, o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC, na sigla em inglês), a *New Asia-Africa Strategic Partnership*, e o Fórum IBAS.

De forma semelhante ao cenário internacional, a estratégia adotada para a inserção no âmbito regional foi pautada pelo multilateralismo e pela universalidade na política externa. Enquanto o multilateralismo servia para demonstrar o caráter não impositivo da atuação sul-africana, e a universalidade garantia o fortalecimento de laços com outras potências africanas, ambos eram vistos como importantes para o protagonismo da África do Sul no Renascimento Africano. Um primeiro êxito neste objetivo pode ser encontrado na criação da Nova Parceria para o Desenvolvimento Econômico da África (NEPAD) de 2001, que atrela o desenvolvimento da África ao respeito à segurança humana, à boa governança, e ao investimento nos setores industrial, agropecuário, meio ambiente, ciência e tecnologia, infraestrutura, dentre outros (Nepad, 2001). Em seu processo de criação, vale destacar a parceria sul-africana com Nigéria, Argélia e Senegal, episódio que demonstrava a busca por alianças com outros países africanos.

Tais países, também se mostraram relevantes em outro exemplo de sucesso da África do Sul, no caso, à transformação da OUA em União Africana (UA), realizada a partir da Cúpula Extraordinária da OUA, em Sirte, Líbia, em 1999. Ao longo desta transição, duas vertentes passaram a ser predominantes. A primeira simbolizada pelo desejo da Líbia em criar os Estados Unidos da África, isto é, mover o continente para a formação de um Estado Federalista. Já a segunda englobava os interesses da Nigéria, país que defendia maior participação da organização em temas relacionados à segurança, e da África do Sul, cuja percepção era de que a nova organização deveria ser marcada tanto pela criação de regras e normas, como também e, fundamentalmente, pelo comprometimento dos países-membros em acatá-las (Landsberg, 2012a). Grosso modo, a segunda vertente foi predominante, uma vez que pontos como segurança humana, a valorização e construção de princípios, de instituições, de estruturas políticas e de mecanismos que pudessem regulamentar o comportamento dos Estados passaram a fazer parte da UA.

Os êxitos conquistados anteriormente auxiliaram na formulação de um terceiro exemplo, símbolo do interesse sul-africano em ser mais atuante no continente, a Agenda Africana. Em linhas gerais, tal Agenda pode ser entendida como a fase de continuidade e intensificação da *African Renaissance*. Continuidade, visto que se mantém fiel ao incentivo à criação e adoção de sistemas democráticos pelos países africanos, à busca pela paz e segurança do continente, à criação de meios que levem ao crescimento econômico dos países africanos, dentre outros objetivos defendidos por

esta doutrina de renovação africana. Intensificação, pois potencializou a interação entre África do Sul e outros países africanos, construindo ou mantendo parcerias estratégicas com Argélia, Nigéria, Gana, Tanzânia, Moçambique e Botswana (Otavio, 2014).

Neste caso, um dos principais resultados foi a inauguração de uma nova inserção econômica da África do Sul no continente, marcada pelo aumento e diversificação dos investimentos sul-africanos, variando desde a extração mineral até a indústria de entretenimento, passando por setores relacionados à construção civil, à infraestrutura, às telecomunicações, aos serviços bancários e financeiros, ao setor hoteleiro, dentre outros (Alden; Soko, 2005). Em números, por exemplo, diferentemente do período de vigência do *apartheid*, quando se contabilizava apenas 179 investimentos sobre o continente e estes se restringiam a apenas 14 países, em 2004 tais investimentos chegavam ao número de 439 – distribuídos em 35 países (Ezeoha; Uche, 2005). Além disso, entre 1993 e 2003, o comércio com o continente aumentou em 328% (Landsberg; Kondlo, 2007).

3 ENTRE ÊXITOS E DESAFIOS DE UMA POTÊNCIA EMERGENTE: A POLÍTICA EXTERNA NAS ADMINISTRAÇÕES ZUMA E RAMAPHOSA

No ano de 1996 o então Ministro do *Department Trade and Industry* (DTI) da África do Sul, Alec Erwin (1996-2004), comparou a política comercial da África do Sul pós-*apartheid* com uma borboleta. Enquanto o corpo estaria alinhado às potências tradicionais - até então os principais parceiros comerciais da África do Sul -, as asas estariam voltadas para Ásia e América Latina (Almeida Filho, 2009; Vickers; Ajulu, 2008). Evidentemente que desqualificar tal argumento seria um equívoco, visto que o período de escrita da *butterfly strategy* era marcado pela preponderância da União Europeia e dos EUA. Contudo, quando analisado o século XXI, destacadamente após o término da administração Mbeki, é inegável que a interpretação de Erwin não mais condizia com o momento atual, uma vez que não englobava em sua análise possíveis mudanças no âmbito sistêmico.

De fato, o encerramento da segunda administração sul-africana pós-*apartheid*, coincidiu com um dos episódios que impactariam tanto no sistema internacional, quanto no continente africano, qual seja, a crise financeira de 2008, marcada pela intervenção norte-americana na economia, com destaque a empréstimos para bancos e montadoras (Bresser-Pereira, 2009). Para além de representar certa contradição de uma administração amplamente defensora do neoliberalismo, tal crise trouxe como uma de suas consequências o maior protagonismo das potências emergentes, que diante deste cenário passaram a pressionar, não apenas pela inclusão, mas pela maior participação nos rumos da economia internacional. O principal exemplo desta pressão foi a elevação do G20 ao posto de principal espaço de debate sobre a economia mundial.

Para o continente africano, o maior protagonismo das potências emergentes trouxe três consequências que se mostrariam cada vez mais relevantes para a nova inserção internacional da África. A primeira diz respeito a convergência de agendas, visto que tanto as potências

emergentes quanto os países africanos defendiam a resolução de mazelas sociais, destacadamente, o combate à pobreza. Já a segunda refere-se a defesa das potências emergentes da Cooperação Sul-Sul, cuja divergências com relação à Cooperação Norte-Sul (CNS) não são meramente nominais, mas, fundamentalmente, paradigmáticas acerca do conceito de cooperação (sem condicionalidades políticas) e de como o bem-estar pode ser alcançado (benefícios mútuos e horizontalidade entre os envolvidos). Neste caso, a maior valorização da CSS contrastava com a divergência de interesses entre potências tradicionais e o continente africano.

Em certa medida, esta divergência já era vista durante a administração Bush, quando a priorização do combate ao terrorismo internacional (Guerra contra o Terror), levou Washington a priorizar o tema de segurança em detrimento a outras áreas consideradas importantes para o continente africano, como saúde, educação, infraestrutura, dentre outras. Dentre os principais exemplos que refletem esta tendência, vale destacar a criação do Comando dos Estados Unidos para a África (AFRICOM), iniciativa voltada a apoiar os países africanos em operações, exercícios, capacitação de soldados, dentre outros objetivos, cujo processo de criação foi caracterizado pela não participação dos países africanos, fator que gerou a repulsa da quase totalidade das nações africanas em sediarem tal iniciativa, que acabou sendo estabelecida na Alemanha (Cardoso, 2020). Entretanto, se mostrou continua também na administração Obama (2009-2017), quando o apoio dado a França e Inglaterra a intervenção militar na Líbia (Primavera Árabe), demonstrou a priorização de Washington a seus parceiros sistêmicos, e não as consequências para o continente africano.

Paralelamente ao hiato de interesses entre o continente africano e as potências tradicionais, a terceira consequência da ascensão das potências emergentes refere-se a alternativa econômica gerada por estes ao continente africano, uma vez que, enquanto as tradicionais passaram a diminuir as trocas comerciais após a crise de 2008, às emergentes seguiram caminho contrário. Em termos numéricos, por exemplo, em 2008 a União Europeia havia importado €161 bilhões e exportado €120 bilhões junto ao continente africano; em 2009, as importações caíram para €122 bilhões e as exportações para €108 bilhões (Eurostat, 2019). Neste mesmo período, o declínio norte-americano foi mais acentuado, passando de US\$ 113,5 bilhões (2008) para US\$ 62,4 nas importações (2009) e, referente às exportações, de US\$ 28,39 bilhões (2008) para US\$ 24,33 bilhões (2009) (Statista, 2021). Contrastando com esse declínio, a Índia aumentou, a cada ano, suas exportações em 20,2% e importações em 17,8% entre os anos de 2000 e 2014; e a China, neste mesmo período, incrementou as exportações em 22,6% e as importações em 22,4%, se transformando no principal parceiro comercial do continente africano (Nowak, 2016).

Diante deste contexto internacional, a resposta sul-africana adotada pela administração Zuma foi manter a defesa do multilateralismo e defender o protagonismo da universalidade na política externa, ambas consideradas estratégicas para o fortalecimento e estreitamento dos laços com outras potências emergentes e africanas. No âmbito multilateral, um dos principais exemplos diz respeito ao convite para integrar, como membro efetivo, o Grupo dos BRIC, composto à época por China, Brasil,

Rússia e Índia que, a partir de 2011, passou a ser chamado de BRICS. No bilateral vale destacar as trocas comerciais com a China, país que ampliou suas importações e exportações junto à África do Sul entre 2005 e 2015 (DTIC, 2020). Neste caso, uma das especificidades da política externa de Zuma se mostrou presente, qual seja, a diplomacia econômica, isto é, a criação de meios para o fortalecimento da economia do país (Hughes, 2011).

No continente, o reflexo desta diplomacia pode ser encontrado não apenas na manutenção da Agenda Africana, mas fundamentalmente, no seu uso para garantir a intensificação dos laços com outros países africanos considerados estratégicos. Em linhas gerais, a expressão da diplomacia econômica foi a formulação dos chamados *Business Forums*, forjados com países como Nigéria, Senegal, Tanzânia, Namíbia, Zâmbia e Angola, sendo este último o país africano que recebeu a primeira viagem oficial de Zuma. Junto aos *Business Forums*, outro instrumento que se destaca diz respeito ao apoio e atuação em iniciativas de caráter multilateral, como a NEPAD e o Programa para o Desenvolvimento das Infraestruturas na África (PIDA), iniciativa criada em 2010 e voltada a criar meios que garantam o fim do déficit energético existente no continente, na instalação de rede de fibra ópticas que engloba quase todo o território africano, entre outras ações que demonstram ser importantes para o desenvolvimento do continente (Pida, 2012).

Semelhante a PIDA, outra iniciativa que também passou a ser estratégica para a administração Zuma, refere-se a agenda 2063, iniciativa lançada em 2015 pela UA e marcada por diversos objetivos distribuídos em suas sete aspirações. Por um lado, a agenda 2063 destaca a importância do Estado como elemento fundamental para a integração continental, bem como para alcançar a autossuficiência e o autofinanciamento do desenvolvimento africano, logo, a maior autonomia do continente perante as transformações vistas no cenário internacional (Otavio, Lessa, 2024). Por outro lado, tal agenda, não apenas simboliza a busca por uma nova inserção internacional do continente marcada pela autonomia e busca por mutualidade nas relações com atores externos, em verdade, também reflete a maior coesão do continente em prol de soluções a seus desafios.

Embora defendendo as iniciativas anteriormente citadas, a administração Zuma foi marcada pelo desafio em manter a África do Sul cada vez mais atuante no continente africano. Um primeiro exemplo desta dificuldade pode ser encontrado em conflito na Costa do Marfim a partir de 2010, cuja guerra civil era polarizada por Laurent Gbagbo e Alessane Ouattara seu principal expoente. No caso, a contradição foi marcante nas escolhas da administração Zuma, visto que inicialmente Pretoria apoiou Laurent Gbagbo e, posteriormente, se alinhou a UA e passou a defender Alessane Ouattara na presidência deste país (Otavio, 2014). Além deste episódio, outro que se apresentou como desafio a inserção regional diz respeito a violência de caráter xenófoba ou afrofóbica. Embora tal violência já fosse vista em governos anteriores, uma vez que entre 1994 e 2018, tal violência somava mais de 520 incidentes xenofóbicos, contabilizando 309 mortes e milhares de indivíduos expulsos (Mililo; Misago, 2019), durante a administração Zuma, sua existência foi marcada por números

trágicos, como em 2015 na região de KawaZulu Natal, quando mais de 2 mil imigrantes foram expulsos (Otavio, 2021).

No que concerne a inserção regional, o desafio causado pela afrofobia pode ser expresso na fala do Ministro das Relações Exteriores da Nigéria, Olugbenga Ashiru (2011-2013), em 2012, quando acusou de xenofobia a deportação de 125 nigerianos que estavam na África do Sul (Landsberg, 2012b). Além do descontentamento exposto por Olugbenga, outro exemplo que também demonstrou o hiato entre a busca sul-africana em ser mais atuante no continente africano e a dificuldade em lidar com o imigrante africano ocorreu em 2019, quando ocorreram ataques de nigerianos a comerciantes sul-africanos em Abuja como resposta a violência de sul-africanos perpetrada a comerciantes nigerianos residentes em cidades sul-africanas (Al Jazeera, 2019). Vale ressaltar que os ataques em Abuja ocorreram no início do primeiro mandato de Ramaphosa (2018-2024), cuja administração foi marcada pela construção de uma política externa pautada no equilíbrio entre elementos adotados no governo Mandela, destacadamente para o âmbito internacional; com outros pontos que foram relevantes para a administração Mbeki, principalmente, para o cenário regional.

Na teoria, tal equilíbrio pode ser relacionado à mudança no Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (DIRCO) que, inicialmente, era ministrada por Lindiwe Sisulu e, posteriormente, esteve sob a égide de Naledi Pandor. No caso Sisulu, vale destacar seu discurso realizado no Parlamento, em 2018, quando expôs a necessidade de resgatar o protagonismo conquistado durante o período Mandela, quando a África do Sul era vista como “uma bússola moral e uma voz da razão em um mundo cada vez mais superado por interesses egoístas e estreitos” (Sisulu, 2018, s.p., tradução própria). Já sob Pandor, em discurso realizado em 2019 na cidade de Cape Town, a tendência em priorizar o continente africano pode ser encontrado na afirmativa de que “nossa política externa, como a própria a África do Sul, é, e sempre foi baseada na defesa de um continente africano próspero, pacífico e democrático (Pandor, 2019, s.p., tradução própria).

Em termos práticos, a busca pelo equilíbrio entre elementos da administração Mandela com aqueles vistos na administração Mbeki foi refletida em diversas iniciativas em que a África do Sul buscou atuar. Para o âmbito regional, por exemplo, o multilateralismo na política externa foi expresso na participação em processos de pacificação na Líbia e no Sudão do Sul (Africa News, 2020). No caso líbio, vale ressaltar que após a morte de Gaddafi, a instabilidade política se apresentou reinante no país, caracterizado pela violação de direitos humanos, corrupção e intensa disparidade social. Diante deste cenário, o apoio sul-africano pode ser encontrado no suporte dado ao *AU High Level Committee on Libya* (South Africa, 2020a). No que diz respeito ao Sudão do Sul, a intermediação realizada por Ramaphosa, foi fundamental para a assinatura do acordo entre os oponentes, o atual presidente, Salva Kiir Mayardit, e o *South Sudan People's Liberation Movement* (SPLM-IO), liderado por Riek Machar (South Africa, 2020b).

Junto à resolução de conflitos, a inserção regional também se relaciona a dimensão econômica e, semelhantemente à administração Zuma, o governo Ramaphosa manteve o interesse em fazer com que a

Área de Livre Comércio resultante do acordo Tripartite (TFTA, na sigla em inglês) entre a *Common Market for East Africa* (COMESA) a *East African Community* (EAC) e a SADC passe a vigorar. Neste caso, Pretoria voltou-se à busca de novas adesões para a ratificação do acordo, uma vez que é preciso 14 ratificações para que a TFTA entre em vigor (Pandor, 2019). Além da TFTA, outra iniciativa africana de caráter multilateral que também se mostrou estratégica para Pretoria diz respeito à Área de Livre Comércio do Continente Africano (AfCFTA, na sigla em inglês), criada em 2018, que entrou em vigor no ano de 2020. Conforme expresso por Pandor (2019, s.p., tradução própria), “a entrada da AfCFTA é uma clara demonstração da vontade política entre líderes africanos em integrar a economia do nosso continente, criando novas oportunidades para o aumento no volume comercial entre os países africanos”.

No âmbito bilateral, a administração Ramaphosa buscou intensificar as parcerias com países considerados estratégicos e, assim, dar continuidade a política adotada por Mbeki e seguida por Zuma em fortalecer a inserção regional via aproximação de países considerados protagonistas na África. Semelhantemente ao governo anterior, um exemplo pode ser encontrado na relação com Angola, cuja parceria se destacou pela intenção e interesse de Ramaphosa e João Lourenço (presidente angolano), em cooperarem nas áreas do extrativismo, comércio, infraestrutura, agricultura, turismo, dentre outras consideradas relevantes para ambos (Africa News, 2018). Paralelamente a Angola, outro país que se mostrou relevante diz respeito à Gana, cuja relação com Pretoria passou a partir de 2018 a contar com a Comissão Binacional (BNC), que se reunirá a cada dois anos e será alternada entre Accra e Pretoria (Ramaphosa, 2018).

Evidentemente que a atuação em iniciativas de caráter multilateral e a busca em fortalecer parcerias com determinados países, são ferramentas de inserção regional que refletem tanto a diplomacia econômica quanto a chamada Agenda Africana, mas que também se apresentaram estratégicos para a inserção internacional da África do Sul. Acerca da diplomacia econômica, uma primeira iniciativa voltada ao fortalecimento da economia sul-africana refere-se às Conferências de Investimento Sul-Africanas, que buscam ampliar o investimento de grandes empresas no país que em 2019, por exemplo, havia garantido o compromisso de investimento no país por mais de 70 empresas (Ramaphosa, 2020). Ainda sobre investimentos, vale destacar o acesso a empréstimos junto ao Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), instituição que em 2019 emprestou US\$ 790 milhões para projetos sul-africanos, destacadamente aos relacionados a Eskom, empresa da área energética que, além de ficar com mais da metade deste montante, também obteve acesso a mais US\$ 180 milhões para implementação de projetos sobre energia renovável (Pandor, 2019).

Paralelamente ao NBD, ressalta-se o anúncio de investimentos por parte de países como Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e da China, cuja previsão era de US\$14,7 bilhões em 2018 (Shubin, 2019). Acerca de Pequim, outro exemplo refere-se aos vinte acordos de compra de produtos advindos de empresas sul-africanas por parte de empresas chinesas realizados em 2023, que totalizará US\$2,2 bilhões (Baker McKenzie, 2023). Em certa medida, tais acordos se mostram importantes,

primeiramente, porque podem diminuir o déficit existente na relação África do Sul-China, uma vez que, enquanto a China havia importado US\$12,5 bilhões da África do Sul em 2023, neste mesmo ano, Pretoria havia importado, aproximadamente, US\$25 bilhões (Reuters, 2024). Em segundo, porque auxiliará na melhoria econômica de um país marcado pelo baixo crescimento econômico e elevada taxa de desemprego, como visto em 2022, quando o crescimento do PIB foi de 1,91% e a taxa de desemprego total chegou a 28,84%, e, em específico da população entre 15 e 24 anos, em 49,83% (Statista, 2024).

Além das relações Sul-Sul, Pretoria também busca maior interação com as potências tradicionais, exemplificando a importância do multilateralismo e da universalidade na política externa. Referente às trocas comerciais, a interação com os EUA ganha relevância por se mostrar superavitária, inclusive, conforme visto em 2022, enquanto Washington havia exportado US\$9,3 bilhões; Pretoria havia exportado US\$25,5 bilhões, apresentando um superavit de US\$16,2 bilhões. Já no âmbito dos investimentos externos direto, o que se viu foi o aumento em quase 12% do investimento externo direto norte-americano direcionado para África do Sul, entre 2021 e 2022, totalizando US\$7,4 bilhões (United States Trade Representative, 2024). No que diz respeito às trocas comerciais com a União Europeia, enquanto em 2022 houve o superávit favorável a África do Sul em, aproximadamente, €2,9 bilhões, em 2023, o déficit para Pretoria foi predominante, em torno de €2,7 bilhões (European Commission, 2024).

Embora a diplomacia econômica venha se mostrando relevante para África do Sul, garantindo o fortalecimento de parcerias estratégicas que podem auxiliar na melhoria da economia sul-africana, Pretoria não se apartou de atuar diante de um cenário internacional caracterizado pelos impactos da pandemia da covid-19 e por diversos conflitos que passaram a marcar o século atual. Neste caso, conforme destacado anteriormente, a administração Ramaphosa pautou a inserção a partir da defesa de pontos como democracia, direitos humanos, a resolução de conflitos, dentre outros que simbolizam o resgate do *status* de país com forte dimensão moral, se aproximando da política externa adotada por Mandela. Em linhas gerais, um primeiro exemplo de atuação pautada em tais pontos diz respeito à pandemia da covid-19.

De modo geral, mesmo contando com o auxílio na China em seu combate, visto que a administração Xi (2013-) doou diversos equipamentos de proteção individual (EPIs) para o combate à Covid-19 (Pandor, 2020), o que se viu foi não apenas a África do Sul, mas o continente africano como um todo, ser impactado pelas políticas restritivas das potências tradicionais acerca da exportação de vacinas e outros meios utilizados para combater a Covid-19. Vale lembrar que, durante a administração Trump nos Estados Unidos, foi criado o documento 2020/0018 pela *Federal Emergency Management Agency* (FEMA), órgão pertencente ao *Department of Homeland Security*, que impôs limites à exportação de EPIs. No caso europeu, o caráter restritivo pôde ser visto no Regulamento de Execução 2020/402, de 14 de março de 2020, cujo Artigo 1º limitava a exportação, para fora da UE, de EPIs, como óculos e viseiras de proteção, escudos

faciais, equipamentos de proteção da boca e do nariz, vestuário de proteção e luvas (Otavio; Lessa, 2024).

Diante deste cenário, a administração Ramaphosa passou a, cada vez mais, criticar o unilateralismo adotado por parte das potências tradicionais. Reflexo disso pode ser encontrado no discurso de Ramaphosa na *76th Session of the UN General Assembly* ocorrido em setembro de 2021. Nas palavras do presidente sul-africano, “é uma denúncia à humanidade que mais de 82% das doses de vacinas do mundo tenham sido adquiridas por países ricos, enquanto menos de 1% foi para países de baixa renda” (Ramaphosa, 2021, s/p, tradução própria). Além da crítica na ONU, outro exemplo pode ser encontrado no *New Global Financing Pact Summit*, ocorrido em Paris entre os dias 22 e 23 de junho de 2023, quando Ramaphosa expôs o ressentimento dos países africanos, argumentando que, em suas palavras, “nos sentíamos como mendigos quando precisávamos de vacinas e os países do hemisfério norte haviam comprado todas, as monopolizavam e não queriam repassá-las quando mais precisávamos” (Ramaphosa, 2023, s/p, tradução própria).

Junto ao posicionamento crítico no contexto da covid-19, a administração Ramaphosa também buscou atuar nas Nações Unidas favorável aos processos de pacificação e estabilização de conflitos no cenário internacional. Durante o biênio 2019/2020, quando o país ocupava assento não-permanente do Conselho de Segurança, a atuação em prol da pacificação no continente africano e a defesa da independência do Saara Ocidental - demonstrando sincronia entre seus objetivos na governança global e a Agenda Africana - e o posicionando favorável ao fim de sanções econômicas impostas pelos EUA a Cuba, foram eventos que ganharam destaque. Acerca de Cuba, vale lembrar que o país não apenas havia apoiado o CNA na luta contra o *apartheid* e desde a administração Mandela vinha se mantendo como um importante parceiro, mas também, auxiliou Pretoria no combate à epidemia da Covid-19, enviando mais de 200 médicos para atuarem na África do Sul (Deutsche Welle, 2020; Otavio, 2021).

Para além do ativismo contrário ao isolamento cubano, outros dois eventos que não apenas colocaram a administração Ramaphosa e os EUA em campos opostos, mas também reforçaram o interesse sul-africanos em exercer a autonomia no sistema internacional, dizem respeito à guerra Rússia-Ucrânia (2022-) e o conflito Israel-Hamas (2023-). No que diz respeito à guerra russo-ucraniana, ainda que os EUA buscassem apoio para isolar ou criar sanções à Rússia, bem como a existência da guerra venha gerando desafios aos países africanos, como o aumento nos preços dos alimentos e de combustíveis (Kumar Sen, 2022), Pretoria tendeu a adotar a neutralidade no conflito. Reflexo disso pode ser encontrado na votação de resolução que condenava a invasão da Ucrânia pela Rússia ocorrida na Assembleia Geral em março de 2022, quando a administração Ramaphosa optou pela abstenção (White; Holtz, 2022).

Diferentemente da neutralidade encontrada na guerra entre Rússia e Ucrânia, no conflito Israel e Hamas, Pretoria passou a ser ativa na crítica a Tel Aviv e defender a causa palestina. Por um lado, tal ativismo converge com a posição da União Africana, inclusive, vale relembrar que, embora tendo mais de 40 missões diplomáticas no continente, Israel

não obteve sucesso em se manter como membro observador na União Africana, tendo seus representantes retirados da 36ª Reunião Ordinária da UA ocorrida em fevereiro de 2023 (Back, 2022; Africa News, 2023). Por outro lado, o posicionamento da administração Ramaphosa se mantém em consonância ao encontrado nos governos anteriores, como no governo Mandela, quando em discurso realizado em 1997, indicou que “nós sabemos bem que nossa liberdade estará incompleta sem a liberdade da Palestina” (Mandela, 1997, s/p., tradução própria); bem como de Mbeki, que em 2004, solicitava aos países africanos aderirem à causa Palestina, visto que “nenhum de nós podemos nos sentir completamente livres diante da situação encontrada na Palestina” (Mbeki, 2004, s/p, tradução própria).

De modo geral, além de manter o rebaixamento da Embaixada sul-africana em Israel para o status de escritório de ligação, iniciativa adotada durante o governo Zuma, a administração Ramaphosa, ao defender a causa palestina, entrou no final de 2023 junto a Corte Internacional de Justiça das Nações Unidas (CIJ), com o pedido de julgamento de Israel por crime de genocídio (International Court of Justice, 2023). Em defesa de tal alegação ocorrida no dia 11 de janeiro de 2024, a comitiva sul-africana em Haia destacou não apenas a necessidade imediata de Israel suspender sua operação militar em Gaza, mas também de cumprir com suas obrigações acerca da Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio de 1948, uma vez que Israel era considerado como praticante de crimes contra palestinos, como danos corporais e mentais graves, assassinato, criação de condições voltadas a destruição física total ou parcial, imposição de medidas que prejudicam a perpetuação de palestinos via nascimentos, dentre outros pontos (International Court of Justice, 2024a).

Embora não tenha alcançado o objetivo inicial, visto que a CIJ, no final de janeiro, havia indicado que Israel deveria apenas tomar medidas para evitar crimes que poderiam simbolizar genocídio (International Court of Justice, 2024b), é válido destacar que a atuação sul-africana, direta ou indiretamente, acabou por demonstrar o êxito na adoção da universalidade na política externa e a defesa do multilateralismo. De fato, enquanto as potências tradicionais, destacadamente, União Europeia, Reino Unido e Estados Unidos ficaram do lado de Israel; do lado sul-africano, os principais apoiadores foram desde organizações como a Liga Árabe e a Organização dos Países Islâmicos, quanto de países como Brasil, Turquia, Paquistão, Namíbia e Colômbia. Além disso, a defesa do multilateralismo e a valorização da universalidade na política externa indicaram que mesmo o país passando por desafios socioeconômicos, a África do Sul continuará buscando atuar no sistema internacional em defesa dos palestinos, visto que, conforme discurso televisionado em 26 de janeiro de 2024, “nós, como sul-africanos, não seremos espectadores passivos diante de crimes que nos foram infligidos e que estão ocorrendo em outros lugares. Estaremos do lado da liberdade para todos” (Ramaphosa, 2024, s/p., tradução própria).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do artigo buscou-se a analisar as principais especificidades vistas nas administrações Mandela (1994-1998), Mbeki (1999-2008), Zuma (2009-2018) e Ramaphosa (2018-2024). Conforme apresentado anteriormente, tais especificidades não apenas levaram ao fim o isolamento diplomático resultante do regime *apartheid*, como também garantiram o maior protagonismo da África do Sul no cenário regional e internacional. Durante a administração Mandela, por exemplo, o êxito conquistado no cenário internacional - mensurado pela criação de 124 missões diplomáticas e a participação em 45 organizações ou fóruns internacionais, distanciando a África do Sul do isolamento causado pelo regime racista, e garantindo o status de país com forte componente moral - contrastava com a dificuldade em obter êxito na inserção regional.

Ainda que mantendo o interesse pelo cenário internacional, bem como utilizando da universalidade na política externa e na defesa do multilateralismo, a administração Mbeki pautou-se na inserção regional. Defendendo o Renascimento Africano, a criação de parcerias estratégicas no continente e participando ativamente em iniciativas como a transição da OUA para UA, na criação da NEPAD e da Agenda Africana, o segundo governo pós-*apartheid* garantiu o protagonismo de Pretoria na inserção regional. Já na administração Zuma, junto a continuidade na política externa, a diplomacia econômica e a busca em fortalecer laços com as potências emergentes ganharam destaques. No que diz respeito à primeira, a criação de meios para o fortalecer a economia da África do Sul, foi acompanhada por iniciativas como dos chamados *Business Forums*, o apoio à NEPAD e a PIDA, a continuidade da Agenda Africana e a defesa da Agenda 3063. Referente aos laços com potências emergentes, o convite para integrar, como membro efetivo, do Grupo dos BRIC e o fortalecimento dos laços com a China contrastava com a interação entre Pretoria e potências tradicionais, destacadamente no contexto da intervenção na Líbia realizada pela OTAN.

A crítica às potências tradicionais também passou a fazer parte da administração Ramaphosa que buscou construir e adotar a política externa pautada no equilíbrio entre elementos adotados no governo Mandela, destacadamente para o âmbito internacional; com outros pontos que foram relevantes para a administração Mbeki, principalmente, para o cenário regional. Se no âmbito regional houve a continuidade em fortalecer laços com outras potências africanas, na valorização da NEPAD, do PIDA, da Agenda 2063 e o empenho dado a AfCFTA, dentre outras iniciativas vistas como relevantes para a diplomacia econômica; no cenário internacional, a defesa de pontos como democracia, direitos humanos, a resolução de conflitos, dentre outros que símbolos do governo Mandela caminhou lado a lado a busca em fortalecer laços com as potências emergentes e a crítica às potências tradicionais, conforme analisado nos casos da covid-19 e nas guerras russo-ucraniana e Israel e Hamas.

Na primeira metade de 2024, após eleições gerais ocorridas em maio de 2024, o Congresso Nacional Africano (CNA) perdeu a maioria dos assentos no Parlamento. Em termos numéricos, das 400 cadeiras que

compõem a Assembleia Nacional, enquanto nas eleições de 1999, 2004, 2009, 2014 e 2019, o CNA havia ocupado, respectivamente, 266, 279, 264, 249 e 230 cadeiras; em 2024, o partido havia conquistado apenas 159 assentos (Ipu Parline, 2024). Diante deste cenário, o governo precisou, pela primeira vez desde o término do regime *apartheid*, criar um Governo de Unidade Nacional (GUN), juntando-se a outros partidos, com destaque a Aliança Democrática (AD) e o Partido da Liberdade Inkatha (PLI), ambos que nas eleições haviam conquistado 87 e 17 cadeiras (Electoral Commision of South Africa, 2024). De modo geral, o advento do GUN gerava a expectativa de mudanças na administração sul-africana visto que, embora Ramaphosa tenha se mantido à frente da presidência, era esperado que os Ministérios que compõem o Poder Executivo passassem a ser ocupados por membros dos partidos aliados.

No entanto, mesmo havendo a transferência de 12 dos 32 Ministérios para os aliados e a mudança de chefia no Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (DIRCO) (Deutsche Welle, 2024), representado pela saída de Naledi Pandor e a entrada de Ronald Ozzy Lamola, vale ressaltar que a DIRCO ainda ficou sob o comando do CNA. Se por um lado a manutenção do Departamento demonstra o quão relevante são as relações internacionais para as lideranças do CNA, por outro lado, ao menos neste início de novo governo, simboliza a continuidade da política externa até então adotada. Inclusive, conforme afirmado por Lamola em julho de 2024, o governo atual manter-se-á comprometido com uma política externa não-alinhada e pautada nos direitos humanos, na solidariedade e resolução pacífica de conflitos, na priorização da Agenda 2063, na valorização da Diplomacia Econômica, do multilateralismo e da universalidade na política externa.

REFERÊNCIAS

- ADELMANN, M. Quiet diplomacy – The reasons behind Mbeki's Zimbabwe policy. **Afrika Spectrum**, Hamburg: v. 39, n. 2, p. 249-276, 2004.
- AFRICA NEWS. **AU chair Ramaphosa to prioritise Libya, South Sudan conflicts**. Pointe-Noire, Congo: 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/Far5YE3>>. Acesso em 25 mar. 2020.
- AFRICA NEWS. **AU justifies the expulsion of Israeli delegation from its summit**. Lyon: 2023. Disponível em: <<https://shre.ink/8SDV>> Acesso em 20 abr. 2024.
- AFRICA NEWS, **South Africa keen to boost cooperation with Angola**. Pointe-Noire, Congo: 2018. Disponível em: <<https://cutt.ly/Jar51IY>> Acesso em 24 fev. 2020.
- AL JAZEERA. **South Africa shuts embassy in Nigeria after reprisal attacks**. 2019. Disponível em: <<https://shre.ink/gEGq>> Acesso em 20 set 2024.
- ALDEN, C; SOKO. M. South Africa's economic relations with Africa: hegemony and its discontents. **Journal of Modern African Studies**, Cambridge, v. 43, n. 3, p. 367–392, 2005.
- ALMEIDA FILHO, J. G. de. **O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): Análises e Perspectivas**. Brasília: FUNAG, 2009.
- BACK, I. **Israel-Africa Relations: New Challenges and Opportunities**. Institut Montaigne: Paris, 2022. Disponível em: <<https://shre.ink/8SDF>> Acesso em 07 out. 2023.
- BAKER MCKENZIE. **South Africa and China: Trade relations grow stronger**. Chicago: 2023. Disponível em: <<https://shre.ink/gEuq>> Acesso em 20 set 2024.
- BARBER, J. The new South Africa's foreign policy: principles and practice. 2005. **International Affairs**, [S.l.], v. 81, n. 5, p. 1079-1096, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. **Estudos Avançados**, São Paulo: v. 23, n. 66, p. 7-23, 2009.

CARDOSO, N. C. C. **Segurança Regional no Chifre da África: Conflitos, Atores, Agendas e Ameaças**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2020.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). **South African Foreign Policy**: Discussion Document. Pretoria, 1996. Disponível em: <<https://cutt.ly/Var6pOC>>. Acesso em: 22 maio 2012.

DEPARTMENT TRADE. INDUSTRY AND COMPETITION REPUBLIC OF SOUTH AFRICA (DTIC). **Beyond 20/20 WDS** – Reports: Pretoria: 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/Xar6z-yq>> Acesso em: 05 mar. 2020.

DEUTSCHE WELLE (DW). África do Sul: Oposição com 12 ministérios no novo Governo. Boon: 2024. Disponível: <<https://shre.ink/gEu5>> Acesso 20 set 2024.

DEUTSCHE WELLE (DW). **Covid-19: Médicos cubanos chegam à África do Sul**. Boon: 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/Tar6WYG>> Acesso em: 09 jun. 2020.

DU TOIT, A. The Anglo-South African Simonstown Agreement. In YOUNG, Kathryn; MITCHELL, Rhett (orgs.). **The Commonwealth Navies: 100 Years of Cooperation**. London: 2009, 2012, p. 111-129.

ELECTORAL COMMISSION OF SOUTH AFRICA. **National Assembly**. 2024. Pretoria: 2024. Disponível em: <<https://shre.ink/gEuQ>> Acesso em 20 set 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **Regulamento de Execução 2020/402 da Comissão – 14 de março de 2020**. Bruxelas: 2020. Parlamento Europeu, 2020.

EUROPEAN COMMISSION; **South Africa**. Bruxelas: 2024. Disponível em: <<https://shre.ink/gEuW>> Acesso em 20 set 2024.

EUROSTAT. **EU-28, trade in goods exports, imports and balance with African Countries, 2008-2018**. Luxemburgo: 2019, Disponível em: <<https://shre.ink/D63p>> Acesso em 03 de junho 2024.

EZEOHA, A; UCHE, C. **South África, NEPAD and the African Renaissance**. Leiden: African Centre Studies, 2005.

FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY. **Docket ID FEMA – 2020 – 0018: Priorization and Allocation of Certain Scarce or Threatened Healph and Medical Resources for Domestic Use**. Department of Homeland Security: Federal Register/ Vol. 85, n° 70, p. 20195-20200, 2020.

HAMILL, J; LEE, D. A Middle Power Paradox? South African Diplomacy in the Post-apartheid Era. **International Relations**, London, v.15, n. 4, p. 33-59, 2001.

HUGHES, T. Working for Development in Southern Africa Bridging the Gap between Government and Business. Johannesburg: SAIIA, 2011.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, **President Donoghue presiding, in the case concerning Application of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)**. Haia: 2024a. Disponível em: <<https://shre.ink/g0fI>>. Acesso em 05 set 2024.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, **Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)**. Haia: 2024b. Disponível em: <<https://shre.ink/g0fs>>. Acesso em 05 set 2024.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **The Republic of South Africa institutes proceedings against the State of Israel and requests the Court to indicate provisional measures**. Haia: 2023. Disponível em: <<https://shre.ink/g0px>> Acesso em 05 set 2024.

IPU PARLINE. **Election results**. Genebra: 2024. Disponível em: <<https://shre.ink/gEuT>> Acesso em: 20 set 2024.

KUMAR SEN, A. **Russia's War in Ukraine is taking a toll on Africa**. United States Institute of Peace: Washington D.C. 2022. Disponível em: <<https://shre.ink/8SD8>> Acesso em 15 jul. 2023.

LAMOLA, R. **Address by the Minister of International Relations and Co-operation, Mr. Ronald Lamola (MP)**. Johannesburg: 2024. Disponível em: <<https://shre.ink/gEKw>> Acesso em 20 set 2024.

LANDSBERG, C. Policy Afro-Continentalism: Pan-Africanism in Post-Settlement South Africa's Foreign. **Journal of African and Asian Studies**, [S.l.], v. 47, n. 4, p. 436-448, 2012a.

LANDSBERG, C. A Política Externa do Governo Jacob Zuma: Associação ou Dissociação? **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 75-102, 2012b.

LANDSBERG, C; KONDLO, K. South África and the “African Agenda”. **Policy: issues and actors**. Johannesburg, v.20, n. 13, p. 1-14, 2007.

MANDELA, N. **Address by President Nelson Mandela at International Day of Solidarity with Palestinian People**. Pretoria: 1997. Disponível em: <<https://shre.ink/g0fQ>> Acesso em: 05 set 2024.

MANDELA, N. South Africa's Future Foreign Policy. **Foreign Affairs**, Tampa, v. 72, n. 5, 1993.

MANDELA, N. **Speech by President Nelson Mandela during a visit to the Finnish Parliament**. Helsinki, 15 Mar. 1999. Disponível em: <<https://cutt.ly/8ar6NYj>>. Acesso em: 14 maio 2012.

MBEKI, T. **Statement by His Excellency, Mr Thabo Mbeki, President of South Africa, at United Nations African Meeting in Support of the Inalienable Rights of the Palestinian People**. Cape Town: 2004. Disponível em: <<https://shre.ink/g0f6>> Acesso em 09 set 24.

MILILO, S; MISAGO, J. P. **Xenophobic Violence in South Africa: 1994-2018**. Johannesburg: 2019. Disponível em: <<https://bityli.com/fVldm>> Acesso em 20 set 2024.

NATHAN, L. Consistency and inconsistencies in South African foreign policy. **International Affairs**. v. 81, n. 2, p. 361-372, 2005.

NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT (NEPAD). **The New Partnership for Africa's Development**. Abuja, 2001.

NOWAK, W. China-Africa and India-Africa in the years 2000-2014. In **Procedia Economics and Finance**. Amsterdam: 2016, Elsevier: n° 39, p. 140-146.

OLIVEIRA, G. Z; OTAVIO, A. Africa's Strategies of Development and International Insertion: The Hybridity of Agenda 2063”. **Contexto Internacional**, n° 3, v. 2, pp. 331-353, 2021.

OTAVIO, A. A África do Sul pós-*apartheid*: A inserção continental omo prioridade da nova geopolítica mundial. **Dissertação** defendida no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 173f, 2014.

OTAVIO, A. De George W. Bush a Donald J. Trump: a África na política externa dos Estados Unidos, 2001-2020. **Revista Conjuntura Austral**. Porto Alegre: v.12, n° 56, p, 92-106. 2021. Disponível em: <<https://shre.ink/g0pq>> Acesso em: 09 set 2024.

OTAVIO, A; LESSA, E. Respostas africanas para os desafios africanos: reflexões sobre Estado, desenvolvimento e pandemia no continente africano. **Astrolabio - nueva época**. Córdoba: n°32, p. 50-77, 2024. Disponível em: <<https://shre.ink/gEKN>> Acesso em 20 set 2024.

PANDOR, N. **Humanitarian aid donated by the Government of the People's Republic of China Covid-19: Speaking notes for Minister GNM Pandor**, OR Tambo International: 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/UatqPC0>> Acesso em jun. 2020.

PANDOR, N. **Media Statement by the Minister of International Relations and Cooperation, Dr Nadeli Pandor, on the occasion of the Budget Vote Speech**. Cape Town, 2019. Disponível em: <<https://cutt.ly/4atqJfF>> Acesso em: 12 jan. 2020.

PEREIRA, A. D. **A Revolução Sul-Africana: classe ou raça, revolução ou libertação nacional?**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

PROGRAMME FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN AFRICA (PIDA). **Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA): Interconnecting, integrating and transforming a continent**. Addis Ababa, 2012.

RAMAPHOSA, C. **President Ramaphosa's remarks at Closing Ceremony of the New Global Financing Pact Summit in France**. YouTube, 2023. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=bR36kuEzhz8>>. Acesso em 11 ago. 2023.

RAMAPHOSA, C. **Press Conference Remarks by President Cyril Ramaphosa at the end of the Official Talks with President Nana Addo Dankwa Akufo-Addo of the Republic of Ghana, Union Buildings**. Pretoria: 2018. Disponível em: <<https://cutt.ly/UatwiU0>> Acesso em 20 mar. 2020.

RAMAPHOSA, C. **State of the Nation**. Pretoria: 2020. Disponível em: < <https://cutt.ly/Yatwn-Tx> > Acesso em 15 abr. 2020.

RAMAPHOSA, C. *State of the Nation*. Pretoria: 2023. Disponível em: <<https://www.gov.za/SONA2023>> Acesso em 20 set 2024.

RAMAPHOSA, C. **Statement by President Cyril Ramaphosa on the occasion of the 76th Session of the UN General Assembly**. New York: 2021. Disponível em: < <https://shre.ink/gEK6> >. Acesso em 16 ago 2022.

RAMAPHOSA, C. **Televised Address by the President of the Republic of South Africa, H. E. Cyril Ramaphosa, on the ruling of the International Court of Justice**. Pretoria: 2024. Disponível em: <<https://shre.ink/g0pt>> Acesso em 06 set 24.

REUTERS. **South Africa asks China for better balanced trade**. London: 2024. Disponível em: <<https://shre.ink/gEuD>> Acesso em 20 set 2024.

SHUBIN, V. África do Sul: um novo amanhecer? **Revista Brasileira de Estudos Africanos**. Porto Alegre: N.8, V. 4, p. 33-50, 2019.

SISULU, L. **Speech by L N Sisulu Minister of International Relations and Cooperation on the occasion of the Budget Vote of the Ministry of International Relations and Cooperation**. Cape Town: 2018. Disponível em: <<https://cutt.ly/catwPKt>> Acesso em 05 fev. 2020.

SOUTH AFRICA, **President Cyril Ramaphosa welcomes agreement between President Kiir and Dr. Machar**. Pretoria: 2020b. Disponível em: <<https://cutt.ly/NatwKm2>>. Acesso em 25 jun. 2020.

SOUTH AFRICA, **President Ramaphosa in virtual meeting of the AU contact group on Libya**. Pretoria: 2020a. Disponível em: <<https://cutt.ly/0atwN1o> > Acesso em: 20 jun. 2020.

STATISTA, **Business Data Platform**. Hamburg: 2021. Disponível em: <<https://www.statista.com/>>. Acesso em: 12 abr. 2024.

STATISTA, **Business Data Platform**. Hamburg: 2024. Disponível em: <<https://www.statista.com/>>. Acesso em: 12 abr. 2024.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **South Africa**. Washington: 2024. Disponível em: <<https://shre.ink/gEup>> Acesso em 20 set 2024.

VAN WYK, J. The Saga Continues...The Zimbabwe Issue in South Africa's Foreign Policy. **Alternatives Turkish Journal of International Relations**, [S.l], v. 1, n. 4, p. 176-231, 2002.

VICKERS, B. AJULU, C. **South Africa's economy diplomacy: trade and investment promotion**. Pretoria: IGD, 2008.

WHITE, A; HOLTZ, L. **Figure of the week: Africa countries' votes on the UN resolution condemning Russia's invasion of Ukraine**. Brookings Institute: Washington D.C. 2022.

Social factors related to Iranians attitude towards Afghan immigrants residing in Iran

Factores sociales relacionados con las actitudes de los iraníes hacia los inmigrantes afganos residentes en Irán

Fatores sociais relacionados às atitudes dos iranianos em relação aos imigrantes afegãos residentes no Irã

Ali Juma Hamdard¹
Akbar Zareshahabadi²
Sayed Mohammad Firozi³

Submetido em: 15 agosto de 2024
Aceito em: 8 de novembro de 2025

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13n1p231-248

ABSTRACT

This study investigates factors influencing Iranian citizens' attitudes toward Afghan immigrants. It is an applied, large-scale research conducted through a survey using a descriptive-explanatory approach. Data were collected via a researcher-made Likert-scale questionnaire. The statistical population included Iranian citizens, with 384 participants selected through Cochran's formula using a three-stage (cluster, systematic, and random) sampling method. Data analysis was performed using SPSS. Findings revealed that citizens' attitudes toward Afghan immigrants were moderate both theoretically and observationally. Among contextual variables, gender and occupation showed significant differences with the attitude variable, while age, education, income, and expenses showed no significant differences, despite mean score differences. Additionally, three independent variables—social harms caused by immigrants, media propaganda, and normative beliefs—had a significant negative relationship with citizens' attitudes. However, no relationship was found between the expectation of benefits from immigrants and citizens' attitudes. Regression analysis showed that social harms, media propaganda, and normative beliefs accounted for over 19% of the variance in the dependent variable.

Keywords: Attitude, social harms, media, normative beliefs, Afghan immigrants, Iran.

RESUMEN

Esta investigación analiza los factores que influyen en la actitud de los ciudadanos iraníes hacia los inmigrantes afganos. El estudio es de naturaleza aplicada en cuanto a su objetivo y de escala amplia, utilizando un método de encuesta con un enfoque descriptivo-explicativo. Los datos fueron recopilados mediante un cuestionario elaborado por el investigador basado en la escala de Likert. La

1. Sayed Mohammad Firozi is a Ph.D. graduate in Sociology from Yazd University, Iran, and a Fellow Researcher at the Academy in Exile, TU Dortmund University, Germany. His research focuses on Migration Studies, Social Integration, Economic Development, and Intercultural Relations. ORCID: 0000-0002-3886-7326.

2. Akbar Zareshahabadi is a Professor of Sociology at Yazd University, Iran, specializing in Social change, Migration, and Cultural sociology with extensive publications in these fields. ORCID: 0000-0003-3421-10363.

3. Ali Juma Hamdard is a Visiting Professor at the Federal University of São Carlos, Brazil. His areas of expertise include migration, refugee studies, and international relations. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2129-01292>.

población estadística estuvo compuesta por ciudadanos iraníes, de los cuales 384 fueron seleccionados como muestra utilizando la fórmula de Cochran y un muestreo de tres etapas (por conglomerados, sistemático y aleatorio). Los datos fueron analizados utilizando el software SPSS. Los resultados mostraron que la actitud promedio de los ciudadanos iraníes hacia los inmigrantes afganos es de nivel medio tanto teórica como observacionalmente. Entre las variables contextuales, el género y la ocupación mostraron diferencias significativas con la variable de actitud, mientras que otras variables demográficas como la edad, la educación, los ingresos y los gastos no mostraron diferencias significativas, a pesar de las diferencias en los promedios. Además, los daños sociales, la propaganda mediática y las creencias normativas tuvieron una relación negativa y significativa con la actitud de los ciudadanos, mientras que no se observó relación entre la expectativa de beneficios de la presencia de inmigrantes y la actitud de los ciudadanos. Los resultados del análisis de regresión mostraron que estas variables explican más del 19% de los cambios en la variable dependiente.

Palabras-clave: Actitud, daños sociales, medios de comunicación, creencias normativas, inmigrantes afganos, Irán.

RESUMO

Esta pesquisa analisa os fatores que influenciam a atitude dos cidadãos iranianos em relação aos imigrantes afegãos. O estudo é de natureza aplicada em termos de objetivo e de grande escala, utilizando um método de pesquisa com uma abordagem descritivo-explicativa. Os dados foram coletados por meio de um questionário elaborado pelo pesquisador baseado na escala de Likert. A população estatística foi composta por cidadãos iranianos, dos quais 384 foram selecionados como amostra usando a fórmula de Cochran e um método de amostragem em três etapas (por conglomerados, sistemática e aleatória). A análise dos dados foi realizada com o software SPSS. Os resultados mostraram que a atitude média dos cidadãos iranianos em relação aos imigrantes afegãos é de nível médio, tanto teoricamente quanto observacionalmente. Entre as variáveis contextuais, gênero e ocupação apresentaram diferenças significativas em relação à variável atitude, enquanto idade, escolaridade, renda e despesas não apresentaram diferenças significativas, apesar das diferenças nas médias. Além disso, danos sociais, propaganda da mídia e crenças normativas mostraram uma relação negativa e significativa com a atitude dos cidadãos, enquanto não foi observada relação entre a expectativa de benefícios da presença dos imigrantes e a atitude dos cidadãos. Os resultados da análise de regressão indicaram que essas variáveis explicam mais de 19% das variações na variável dependente.

Palavras-chave: Atitude, danos sociais, mídia, crenças normativas, imigrantes afegãos, Irã.

1 INTRODUCTION AND PROBLEM STATEMENT

Migration and human mobility have existed throughout the history of humankind and are as old as human civilization itself (Jamshidiha & Anbari, 2003: 44). Moreover, migration is a multidimensional phenomenon that affects all aspects of a human society's life and even extends its impact to the environment and the animal world. Consequently, all branches of science, particularly in the field of social sciences — from sociology and demography to history, politics, economics, psychology, and geography — have sought to define, analyze, and explain the factors, types, motivations, advantages, and disadvantages of this historical and

universal phenomenon. According to the United Nations Demographic Dictionary, migration is a form of geographical or spatial mobility that occurs between two geographical units. This geographical movement involves a change of residence from the origin or point of departure to the destination or point of arrival. Such migrations are referred to as permanent migrations and must be distinguished from other forms of population movements that do not entail a permanent change of residence (Zanjani, 2019: 211-212).

For years, this global, pervasive, fluid, and multidimensional phenomenon has been considered one of the major global challenges (Pouya & Emami, 2005: 2). Migration influences geography, history, identity, economy, culture, and politics. Cross-border migration has been so problematic and consequential that the United Nations Population Fund (UNFPA) has referred to international migration as the “humanitarian crisis of our time” (Lucas & Meyer, 2005: 281).

Today, international migration has become the focal point of attention for many scholars and policymakers, owing to the intensity and wide-ranging consequences of migration, to the extent that concepts such as the “Age of Migration” by Castles and Miller (1998) and the “Global City” by Sassen (2001) have been introduced (Foroutan, 2017: 74). Migration not only influences the structure and composition of populations but also impacts, to varying degrees, the ethnic, racial, and cultural composition of destination countries. Furthermore, it affects the economic, social, political, and cultural spheres of these countries (Foroutan, 2017: 78).

Despite all this, the mass migration of Afghans to Iran began following the Soviet Union’s invasion of Afghanistan in 1979 and has continued ever since, with constant flows of Afghan migrants into Iran. Due to various factors, including the lack of human, economic, and cultural capital, these migrants have predominantly been employed in occupations such as construction work, security guarding, small-scale retail, kiln labor, well-digging, agricultural work, unskilled labor, street vending, livestock farming, shepherding, road construction, welding, and automobile repair, among other similar jobs (Sadeghi, 2007: 8).

For more than four decades, millions of Afghans have migrated to Iran for various political, economic, cultural, religious, and neighboring reasons, and about five million legal and illegal Afghan immigrants are living in different regions of Iran according to the authorities of the Islamic Republic of Iran. The second, third, and even fourth generations have been born in this country and thousands of these immigrants have married the Iranians and a large number of these immigrants have no intention of leaving this country under any circumstances and have selected this land as their homeland. However, there have been social incompatibilities, various obstacles in social integration process, negative attitudes, and blackening prejudices towards these immigrants (Sadeghi, 2007).

This is while these immigrants face many challenges and limitations in the Iranian society and they are still recognized as outsiders and alien after more than four decades. This rejection (depilation) and alienation, lack of permission to adapt and match, and a weak level of interactions and ties with the immigrant society, may have several different

factors. However, one of the most important and determining factors of this alienation, humiliation, and a poor level of interactions and ties is related to the attitudes of the host society towards these immigrants. The lived experience of every Afghan immigrant in Iran has been accompanied by stigmatization and demeaning labels, humiliation, insults, humiliation, alienation, discrimination, rejection (depilation), negative emotions, misrecognition, and undesirable behaviors from the host society (Ahmadrash and Eidi, 2017).

It is clear that this type of views and encounters are caused by the negative attitudes of the host society towards these immigrants. Attitudes play a very important role in shaping the people's behavior and social life. In fact, our behavior and performance are part of our attitude, but attitude plays a decisive role in directing the people's behavior and performance. On the other hand, being aware of people's attitudes makes it possible to predict and control their behavior (Rezaei and Salimi, 91: 2013). Knowing about the people's attitude helps us know people's personality and conduct in addition to predicting people's behavior and controlling it, and on the other hand, measuring people's attitude helps us diagnose our judgements to avoid uninformed judgments and information about the people's attitude also helps us in scientific measurements (Sharfuddin, 86: 1998).

Therefore, it is very important and necessary that we investigate and analyze the determining factors of these attitudes in addition to measuring the attitude of the Iranian citizens towards Afghan immigrants. Therefore, the main aim of this research is to determine the factors influencing attitude of Iranian citizens towards the Afghan immigrants.

2 THEORETICAL AND EXPERIMENTAL LITERATURE REVIEW.....

Palizdan (2024), Palizdan conducted a descriptive-survey study aimed at examining the sociological attitudes of Shiraz citizens toward Afghan immigrants. Using a simple random sampling method and a researcher-made questionnaire (26 items), data from citizens in 2023 were collected. Results from Pearson's correlation test showed a significant relationship between literacy level, ethnicity, religious affiliation (Shia/Sunni), economic status, sense of security, and attitudes toward Afghan immigrants.

Ruhani et al. (2024), Ruhani and colleagues explored the identity formation process among young Afghan immigrants in Yazd through a qualitative study employing grounded theory. Interviews with 21 teenagers revealed major categories such as double identity rejection, lived experiences of de-identification, and structural limitations. The study found that these youths sought to form identities independent of nationalistic values, utilizing skill-based identifications to navigate identity crises in the host society.

Zandi-Navgran et al. (2022), Through theoretical coding analysis of interviews, Zandi-Navgran and colleagues identified "two-way demarcation" as the core process shaping Afghan immigrants' experiences of social distance in Iran. Findings highlighted legal, socio-economic, and

emotional barriers leading to feelings of alienation and institutional discrimination. The research showed that restricted access to citizenship rights perpetuates ethnic stratification and formalizes immigrants' marginalized status.

Maghsoudi (2022), Maghsoudi critically examined Iran's fragmented policies toward Afghan immigrants, applying John W. Berry's socialization strategies. The study argued that ineffective legislation and lack of a comprehensive socialization program have been the main factors impeding the integration of Afghan immigrants, resulting in significant political, social, cultural, and security-related challenges for Iran.

Keshavarz Ghasemi and Naderpour (2018) found in a research that the citizens of Qazvin County do not have a favorable attitude towards Afghans with 77.66% average negative responses. Fazeli Javid (2017) has shown in a research that the presence of negative attitudes, rejection, discrimination, and humiliation has made the identification-finding process of the immigrant children face a fundamental problem. Ahmadresh and Eidi (2017) have shown in a study that the lived experiences of Afghan immigrants indicate the presence of a socio-cultural confront with the host society in the studied area in both the objective and subjective aspects. In a research, Vosooghi and Mohseni (2016) found that the highest negative attitude of citizens towards Afghan immigrants is related to the social harms variable. Rouhani and Anbarlou (2016) have concluded in a research that the fear of attack and aggression by immigrants has been taught to citizens. Songhori et al. (2014) found in a research that Afghan immigrants experience discrimination, insult, rejection, and social stigma in the host society. Bigvand and Rajabloo (2014) have shown in a research that:

- 1) There is an inverse relationship between the Gini coefficient index of societies and the rate of acceptance of foreign immigrants.
- 2) There is an inverse relationship between the level of human development and the percentage of the population below the poverty line and the Gini coefficient.
- 3) The level of human development does not have a direct effect on the rate of acceptance of foreign immigrants, but it has an indirect effect on the rate of acceptance of immigrants through other variables, such as the Gini coefficient.
- 4) The unemployment rate only affects the level of human development of societies.

In reviewing previous research, it becomes clear that the main focus has been on understanding Iranian citizens' attitudes toward Afghan immigrants, analyzing the identity formation process among immigrants, exploring mechanisms of social distancing, and evaluating macro-level migration policies. These studies, mostly using descriptive, qualitative, or analytical methods, have emphasized issues such as immigrant alienation, structural discrimination, identity crises, social threats, and the consequences of fragmented migration policies. The findings reveal that negative attitudes toward Afghan immigrants are widespread, influenced not only by individual factors but also by broader structural, economic, and cultural dynamics. Additionally, the social gaps between immigrants

and the host society have significantly hindered the integration process for Afghans in Iran.

Against this background, the innovation of the present study lies in its comprehensive approach to analyzing the social factors associated with Iranians' attitudes toward Afghan immigrants residing in Iran. Unlike previous studies that mainly focused either on immigrants' experiences or on policy analysis, this research employs a quantitative methodology and adopts a multidimensional framework that examines key factors such as socioeconomic status, sense of security, ethnicity, and religion. This provides a more holistic and analytically rich understanding compared to earlier work. Another major strength of the current study is its national-level focus rather than being limited to a single region, thereby enhancing the generalizability of the findings and offering more actionable policy insights. By linking social factors directly to public attitudes, this study establishes a robust analytical framework for better understanding the dynamics of immigrant acceptance and exclusion in Iranian society.

In terms of theory, attitude is used as the equivalent of perception, point of view, feedback, psychological state, mindset, tendency, method, belief, feelings, values, mentality, perspective, belief, style, etc. (Gold and Kolb, 2005: 863). The attitude, as defined by "Gold and Kolb", is very important in shaping people's behavior and social life. Allport (1935) defines the attitude as a nervous state or mental readiness that is acquired and organized through experience. Each attitude has three main components. First; the cognitive or perceptual components of attitude (beliefs, perceptions, and a set of people's awareness or knowledge about a phenomenon) are included in this category, that is, the human being knows in his/her own mind why a phenomenon is good or bad. Cognitive structures are mental foundations with the help of which people interpret the meaning and concept of persons, objects, events, and behaviors. Second, the emotional components of attitude (feelings, motives, pleasant or unpleasant interests towards objects, people, groups). This section of attitude determines of people's emotions in total whether negative or positive relative to the phenomena. Knowing this section of the attitude determines the readiness of people for material and spiritual connection and separation. Third, the behavioral section (includes the parts of people's motivation towards an issue, readiness for action or behavior towards that issue) (Kirim, 2000).

Fishbein & Ajzen believed that behavior is caused by a chain of factors. The circle before the behavior emergence is the intention and willingness to perform the behavior. The phenomenon of intention and willingness in itself is a function of attitude towards that behavior and mental norm. Attitude towards behavior is a personal factor that determines intentions. Unlike the general attitudes towards institutions, people or objects, this attitude shows a positive or negative evaluation of the specific behavior in question. The second determinant of intention, i.e. subjective norm, is a person's perception of social pressure to perform or not to perform the behavior. Generally speaking, people intend to perform a behavior when they evaluate it to be positive and believe that other important persons think that they (people) should perform this

behavior. This theory assumes that the relative importance of attitude to behavior and mental norm depends to some extent on the intention under investigation. For some intentions, attitudinal considerations are more important than normative ones while for other intentions, normative considerations prevail (Javadi Yeganeh and Kazemi, 2011).

In the Integrated Threat Theory of prejudice, threat perception constitutes the fundamental principle underlying the development of negative attitudes and helps to explain the perception of social distance toward out-groups (Raijman, 2013). According to this theory, threat perception stems from four sources, each contributing to negative views and social distance toward out-groups: realistic threats, symbolic threats, intergroup anxiety, and negative stereotypes.

Realistic threat refers to the fear among in-group members of the reduction of available resources. In this case, individuals with lower economic and social status feel that they are competing with out-group members for scarce resources (Raijman, 2013). Symbolic threat arises from differences between groups in relation to moral values, culture, and religious beliefs. This threat becomes more pronounced when in-group members fear cultural dominance by outsiders and the loss of their own way of life (Stephan et al., 1999).

Intergroup anxiety pertains to feelings of anxiety, threat, and concern for personal security that emerge during interactions between in-group and out-group members (Stewart et al., 2009). Negative stereotypes form the basis for expectations about the behavior of out-group members (Hamilton et al., 1990) and often lead to hostility (Kay & Jost, 2003).

In Power Theory, intergroup relations are understood as a function of the groups' competitive positions (Giles & Hertz, 1994: 317). If the dominant group perceives the minority group as a serious threat to its interests (for example, regarding wages, employment, housing, private or public welfare, tax burdens, and so forth), it is likely to display more hostile behavior compared to situations where it perceives such threats as minimal (Bobo, 2004; Citrin et al., 1997).

Thus, individuals with lower socio-economic status — who tend to feel that they are in greater competition with out-groups — develop a stronger perception of threat, which in turn makes them particularly sensitive to prejudicial attitudes (Dustmann & Preston, 2007; Esses et al., 2001; Quillian, 1995).

Bogardus (1993) defines the concept of social distance as the degree of closeness or acceptance between individuals or groups of individuals (such as occupational, religious, or educational groups). While Bogardus's concept describes a state, social distancing refers to a process that can occur at societal, group, or individual levels.

Social distancing can become institutionalized and perpetuated through mechanisms such as restricted access to citizenship or stratification systems in which ethnic boundaries shape access to specific positions (Alba & Nee, 2003: 43).

On the attitude and feelings of natives towards immigrants, Fetters (2000) believes that he has divided the attitude towards foreign immigrants and anti-immigrant feelings into three categories:

A) Marginal factors: the encountering of immigrants' culture with native culture and cultural conflicts;

B) Personal interests: the economic impact of an immigrant on native people (economic conflicts);

C) People's communication: vicinity and neighborhood and national proximity are influential in the attitude of natives and immigrants.

Regarding the attitude of natives towards immigrants, Fachini and Maida (2006) believe that the economic conditions and low education of the host society increase the negative attitude towards foreign immigrants, while the level and kind of attitude of the host people has no relationships with their level of literacy towards immigrants. Experiences and mental stereotypes that divide the people into insider and non-insider groups, the quality of cultural communications, mental schemas, etc., are influential on the attitudes among immigrants and natives (Vosooghi and Mohseni, 2016).

Zygmunt Bauman and Turisten Selin believe that the chaos created by immigrants in an organized society is a challenge to cultural axioms and a push for social movement, and this cultural challenge and social movement are influential in determining the attitudes of natives and immigrants towards each other (Khodai, 2010: 57).

Turistan Selin also believes in the cultural conflict between natives and immigrants as this conflict, struggle, and non-conformity have caused the increase in crimes and social anomalies and in turn affects the mutual attitudes of natives and immigrants.

Todd (1962) and Becker (1964) believe that the job market is a competitive arena and the most important criterion for job and economic success is individual efficiency and capabilities. Although ethnicity, immigration, etc. do not play a decisive role in this competitive market, the groups without human capital are pushed out of this competition, and consequently, attitudes towards them change as their social bases decrease. New-comer immigrants are usually not familiar with the labor market of the new society or have fewer human capitals, so they experience tension and inconsistency in receiving the attitudes of the destination society (ibid. 200).

The theoretical framework of this study integrates various perspectives on attitude formation, prejudice, and intergroup relations, particularly in the context of Afghan immigrants in Iran. Attitude, as conceptualized by Gold and Kolb (2005), plays a crucial role in shaping human behavior, encompassing cognitive, emotional, and behavioral components. The cognitive component refers to the beliefs and perceptions that influence how people understand phenomena, while the emotional aspect deals with feelings and motives that drive individuals' responses. The behavioral component highlights the actions and readiness to act upon these beliefs and feelings. In this framework, the theory posits that attitudes are formed not only through individual experiences but also through social norms and collective perceptions. Specifically, Fishbein and Ajzen's theory links attitudes to behavior via intention and social pressure, asserting that people are more likely to perform behaviors they view positively and that others expect them to perform.

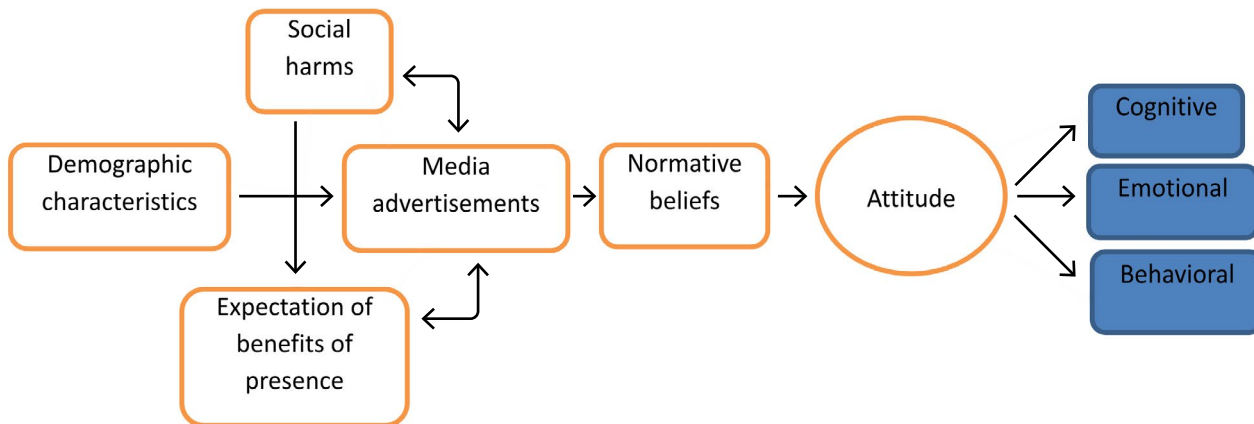
Further, the Integrated Threat Theory suggests that attitudes towards out-groups, such as Afghan immigrants, are shaped by perceived threats—realistic, symbolic, intergroup anxiety, and negative stereotypes. These threats influence the social distance between groups, as people are more likely to develop negative attitudes toward out-group members when they perceive competition for resources, cultural dominance, or security concerns. Additionally, Power Theory links intergroup attitudes to the socio-economic position of groups, arguing that dominant groups tend to view minority groups as threats when their interests are at stake. Social distancing, as described by Bogardus, represents a process through which these negative perceptions can be institutionalized, reinforcing inequality. The theoretical framework, therefore, highlights the complex interaction between individual attitudes, societal norms, and the broader socio-economic context in shaping the attitudes of Iranians toward Afghan immigrants. This study aims to uncover these dynamics while focusing on social factors such as literacy, ethnicity, economic status, and security, which influence public attitudes toward immigration.

In comparison to past studies, this research offers a more comprehensive exploration by examining a wider range of social factors and their specific impacts on attitudes towards Afghan immigrants. By integrating both individual and collective perspectives on prejudice and social distance, the study contributes to a deeper understanding of how socio-economic, cultural, and political variables interact to shape public opinion. Additionally, the study's emphasis on the socio-cultural aspects of Iranian attitudes towards Afghan immigrants addresses gaps in existing literature, which has often focused narrowly on one-dimensional aspects of the immigrant experience. The strength of this research lies in its ability to connect individual attitudes to broader social and institutional factors, providing a more holistic view of the challenges faced by Afghan immigrants in Iran.

4 RESEARCH HYPOTHESES

- 1) The demographic characteristics of Iranian correlate to their attitude towards Afghan immigrants.
- 2) The social harms of immigrants is related to the attitude of Iranian citizens towards them.
- 3) The negative attitudes of Iranian people towards Afghan immigrants are related to mass media advertisements and reports.
- 4) The attitude of the Iranian people towards the immigrants is related to their expectations of the benefits of the presence of immigrants.
- 5) Normative beliefs of Iranian citizens have a significant relationship with their attitude towards immigrants

5 THEORICAL MODEL OF RESEARCH



6 RESEARCH METHODOLOGY

This research is cross-sectional in terms of time, extensive in terms of scope, applied in terms of purpose, and survey in descriptive-explanatory type in terms of method of implementation. Its theoretical bases have been implemented through documentation and electronic research. The statistical population of the research includes the Iranian Iranian citizens who are over 18 years old. Therefore, the statistical population of the research is over 100,000 people, of which 384 people were determined as the sample size by Cochran's formula and Morgan's table. The cluster sampling method had three steps. Clusters or localities were selected in the first step. Families were systematically selected in the second step and one of the citizens over 18 years of age was selected randomly in the family in the third step. The data collection was made by researcher-made questionnaires whose validity and reliability were confirmed. The questionnaire was prepared based on the Likert scale and completed among the selected samples of the statistical population. Then, the collected data was entered into SPSS software. Description, analysis, and inference of the data were conducted after indexing and checking the data normality.

7 RESEARCH FINDINGS

The findings showed that 52.6% of the respondents are female and 47.4% are male. 32.3% were between 18-25 years old, 26.1% were between 26-35 years old, 22.8% were between 36-45 years old, 12.4% were between 46-55 years old, and 6.5% were over 56 years old. Based on the job, the respondents are divided into different groups, including: 27.1% unemployed, 8.3% government employees, 18.9% students, 6.4% private companies' employees, 5.4% teachers, 4.6% housewives, and 29.3% freelancers have been reported. Based on income, 11.7% people had income between 1 and 4 million Tomans, 57.4% had income between 5-9 million Tomans, and 30.9% had income higher than 9 million Tomans. And based on the

amount of monthly expenses, 17.8% reported less than 4 million Tomans, 56.2% between 5 and 9 million Tomans, and 26% reported more than 9 million Tomans. Based on educations, 5.9% of the respondents were illiterate, 12.8% have elementary education, 31.9% have secondary and high school education, and 49.5% have university education. Finally, based on marital status, 29.9% were single, 66.7% were married, and 3.5% were divorced or lost their spouse or wife.

Table 1: The attitude of Iranian citizens towards Afghan immigrants and the averages

	Lower bound	Upper bound	Theoretical mean	Standard deviation	Observed mean	t	sig
Attitude of Iranian citizens towards Afghan immigrants	33	74	53.5	7.226	53.96	1.231	0.219
Cognitive aspect of attitude	10	27	18.5	2.889	18.25	-1.618	0.107
Emotional aspect of attitude	6	29	17.57	3.958	18.57	5.289	0.000
Behavioral aspect of attitude	7	25	16	3.015	17	6.516	0.000
Social harms	15	45	30	6.134	28.6	-4.416	0.000
Media advertisements	9	37	23	5.621	22.3	-2.371	0.018
Expectation of the benefits of presence	4	19	11.5	2.733	9.86	-11.65	0.000
Normative beliefs	4	20	12	3.311	11.82	-1.053	0.293

Table 1 shows that: The average score of the attitude is about 54, the upper bound of which is 74 and the lower one is 33. The one sample t-test also showed that there is no difference between the theoretical average and the observed average in attitude, and therefore, the attitude of Iranian citizens towards immigrants is average. The behavioral aspect has the lowest score among the aspects of attitude. Questions were asked in the behavioral aspect that measure the willingness of these citizens with Afghan immigrants in social, cultural, economic, kinship, and family interactions. The difference between theoretical and observed average is not significant in cognitive aspect, but it is significant in emotional and behavioral aspects. The average theoretical scores in the independent variables, except for normative beliefs, are all significant with the observed average.

Table 2: Results of t-test between the gender variable and the attitude of Iranian citizens towards Afghan immigrants

Gender	Group	Number	Mean attitude score	T	Sig
	women	190	54/1053	2.01	0.047
	men	171	53/7895		

Based on table 2, it can be seen that the attitude of both genders towards Afghan immigrants has a significant difference (sig=0.047).

Table 3: F-test results between demographic variables and the attitude of Iranian citizens towards Afghan immigrants

Variable	Group	Mean attitude score	F	Sig
Marital status	Single	54.5	0.262	0.902
	Married	53.86		
	Divorced. Widow	52.7		
Job	Unemployed	53.28	0.154	0.017
	Self-employed(freelancer)	32.79		
	Government's employee	54.3		
	Teacher	52.55		
	Private employee	55.17		
	Student	55		
	Housekeeper	56.37		
Educations	Illiterate	53	1.636	0.181
	Primary	52.93		
	Middle and high school	53.46		
	University	54.91		
Income	From 1 to 4 million Tomans	54.9	0.355	0.701
	From 5 to 9 million Tomans	53.67		
	10 million and higher	53.85		
Expense	From 1 to 4 million Tomans	54.28	0.468	.6270
	From 5 to 9 million Tomans	53.88		
	10 million and higher	53.72		

In table 3, the f-test report shows that the single people have a more positive attitude towards these immigrants than the married ones, but this difference is not statistically significant (sig=0.902). The attitude of people in different occupations is also significant, as can be seen in the table, housewives and employees of private companies have a more positive attitude towards Afghan immigrants than other occupational groups, and this difference is reported as (sig=0.017). Regarding the relationship between education level and attitude, although there is a difference in the average scores among different education levels, these two variables do not have a significant relationship with the value (sig=0.181). The grouped variables of income and monthly expenses show that no significant relationship was reported between the variable of monthly income and attitude with value (sig=0.701) and monthly family expenses and attitude status with value (sig=0.627).

Table 4: Pearson correlation test results between different variables and the attitude of Iranian citizens towards Afghan immigrants

Statistical index Hypothesis	Pearson's correlation coefficient (r)	Significance level
Relationship between age and attitude	-0.055	0.307
Relationship between immigrants' social harms and attitudes	-0.326	0.000
Relationship between media programs and advertisements and Attitude	-0.69	0.001
Expectations of the benefits of the presence of immigrants and attitude	0.018	0.734
Relationship between normative beliefs of Iranian citizens towards Afghan immigrants and attitude	-0.289	0.000

Table 4 shows that there is a negative relationship between age and attitude, but this relationship is not reported to be significant with the level ($\text{sig}=0.307$). A negative and significant relationship ($\text{sig}=0.000$) can be seen between the variable of social harms of these immigrants and the attitude of Iranian citizens towards them. A negative relationship with a significant level ($\text{sig}=0.001$) has been reported between programs and media advertisements and attitude. According to the table above, no significant relationship ($\text{sig}=0.734$) has been reported between the variable of expectations of the benefits of presence and the dependent variable. However, a negative and significant relationship ($\text{sig}=0.000$) has been reported between the variable of normative beliefs of Iranian citizens towards these immigrants and the attitudes of these citizens towards these immigrants.

Table 5: Regression results of the effect of the investigated variables on attitude

Index	Correlation coefficient (R)	R^2	Adjusted R^2	F	Level of significance
Amount	0.439	0.193	0.170	8.552	0.000

Table 6: Statistical determinants, amount and direction of the effect of the studied variables on the attitude

Variable	Nonstandard coefficient	Standard error	Standard beta	T	level Significance
constant number	68.809	3.123	-	21.93	0.000
Social harms	-0.407	0.081	-.329	5.054	0.000
Media advertisements	0.089	0.079	0.066	1.116	0.045
Effects of normative beliefs	-0.434	0.162	-0.176	-2.681	0.008

In table 5, the step-by-step regression analysis shows that the correlation of the total of independent variables with the dependent variable with a correlation coefficient ($R=0.439$) and with regard to R^2 more than 19% of the range of the dependent variable by the variables of social harms, media advertisements, and the effects of normative beliefs are explained and the significance level of the model ($\text{sig}=0.001$) is reported.

8 DISCUSSION AND CONCLUSION

Millions of Afghani immigrants have been living legally and illegally in the Islamic Republic of Iran for more than forty years, and as an undeniable fact, this huge population is known as one of the social problems and phenomena in this country. Considering the realities of the Iranian society, the functions of these immigrants in the destination society, the repulsions of the origin society, the dependencies and affections of these immigrants in the Iranian society and many other factors; it can be concluded that at least a large part of this million population will be permanent residents of the Iranian society. As the researches of Abbasi Shavazi et al. (2016) and Jamshidiha and Anbari (2004) also confirm this hypothesis (permanent and long-term presence of these immigrants in Iranian society). This is while the facts and research also show that the interactions and ties of these two immigrant and host societies are not in direction of adaptation, acceptance, and conformation, and despite the presence of immigrants in all non-prohibited areas and metropolises, the society and culture of the immigrants can be seen apart from the culture of Iran, and there are huge gaps between these two societies, which are considered to be due to the negative attitudes of the host society towards these immigrants. These weak attitudes and relationships (ties) have placed many limitations and challenges in the lives of these immigrants since the attitudes is very important in shaping the people's behavior and social life. In fact, our behavior and performance are part of our attitude, but attitude plays a decisive role in directing the people's behavior and type of performance (Shaterian et al., 2015).

This research was implemented as survey using a researcher-made questionnaire tool with a descriptive-explanatory approach. The statistical population of this research were the citizens of who were over 18 years old and (384) of them were determined by Cochran's formula and Morgan's table as the sample size. The cluster sampling method had three steps. Clusters or localities were selected in the first step. Families were selected systematically in the second steps and one of the citizens over 18 years old of age was selected randomly in the family in the third step.

The results of the t-test showed that the gender variable had a positive and significant relationship with the participants' attitude towards the Afghan immigrants. Women had more positive attitudes than men. The results of the f-test showed that in terms of occupation, housewives and employees of private institutions had more positive attitudes than other groups; Unemployed and freelancers groups have the lowest scores in attitude. The interpretation of this relationship is that, on the one hand, a part of attitude creates emotions, and women have more emotions than men, and on the other hand, these immigrants are not considered as job competitors of women. In addition, native and immigrant women have more neighborly interactions with each other. Regarding the occupational groups, the groups that consider these immigrants as their job-economic competitors have had more negative attitudes towards them. Therefore, this part of the research findings is in line with the theories of Fetzer (2000) and Fachini and Maida (2006) about job-economic competitions

between immigrants and natives, as well as how to communicate with neighbors, and confirms the findings of Shaterian et al. (2016). Ahmad Roshd and Eidi (2017) and Vosooghi and Mohseni (2016). However, variables such as age, marital status, monthly expenses and income had no significant relationship with the dependent variable. The main reason is that the discourse environment against the Afghan immigrants is mainly associated with rejection and alienation, and the researches of Rouhani and Anbarloo (2015 and 2016) show that even Afghans are taught to fear the school and family. Regarding monthly expenses and income, the adoption of the research is that the main dissatisfaction of the Iranians with the presence of these immigrants is due to social, security, and cultural complications and harms, and the interpretation of these findings is in line with the Anthony Giddens theory. Giddens believed that the first harm and effect of international migration is social and cultural conflicts between immigrants and hosts (Boroumandzadeh and Nobakht, 2011).

The results of the Pearson correlation test showed that the social harms of these immigrants have a negative and significant relationship with the immigrants' attitudes, that is, as the extent of harms of these immigrants' increases, the attitudes of the hosts towards them also turns more negative and vice versa. This part of the findings is in line with confirming the theories of Zygmunt Bauman and Turisten Selin. They maintained that the culture of international immigrants is a push and a movement towards the disorder of natives' culture, and the immigrant's transgression (breaking of norm) in the host society is considered a natural phenomenon due to different socialization and lack of understanding of the norms and expectations of the host society (Khodaei, 2010). This section of the research results confirms the findings of Vosooghi and Mohseni (2016) and Keshavarz Ghasemi and Naderpour (2018).

Another part of the findings of this research showed that there is a negative and significant relationship between the media advertisements and programs and citizens' attitudes towards Afghan immigrants. The interpretation and explanation of the research regarding the negative relationship between media advertisements variable and the attitude of Iranian citizens towards these immigrants is that; No matter how much the media advertisements and programs are negative and blackening against Afghan immigrants, the attitudes of the Iranian audiences towards these immigrants will become negative. This part of the findings confirms those of Farmanfarmaei and Jafarzad (2018) and Ahmadi (2017) and also is in line with the viewpoints of sociologists of mass communication devices, which influence and directs the media, attitudes, and worldviews of people (Saroukhani, 2005).

Another part of the findings of this research is that the normative beliefs of Iranian citizens towards these immigrants had a negative and significant relationship with the attitudes of these citizens towards Afghan immigrants. The interpretation and explanation of this research is that: Whatever the mental stereotypes and beliefs are negative and shaped, the attitudes will also be negative. From a theoretical point of view, the result of the test of the relationship between these two variables was in line with "Berry" theory. He believes that the integration and

adaptation of immigrants in the destination society depends on various factors, one of these factors is the knowledge (cognitions) and beliefs of the immigrants from the characteristics of the host society. If these cognitions and beliefs are positive; then the attitude, adaptation, and integration will be positive and vice versa. From an empirical point of view, the result of the test of the relationship between these two variables is considered to be in line with the research of Homa Hoodfer (2007) and Sadeghi Fasaei Nazari (2016).

The regression results of this research also showed that the variables of social harms, media advertisements, and normative beliefs account for more than 19% of the range of changes in the dependent variable. In aggregate, the average attitude of Iranian citizens towards the Afghan immigrants is average in terms of theory and observation. Since these immigrants are not a temporary phenomenon and some of their limitations and problems depend on the attitude of the host society, therefore, this research offers the following executive suggestions to the authorities in charge of the affair based on its findings.

1) Promotion of immigration literature in the texts of schools, universities, and educational centers so that the atmosphere (environment) of the society is softened in terms of culture and socialization in front of immigrants and the ways of attraction and acceptance get paved.

2) Media's giving awareness and advertisements about the realities of immigration, the positive functions and advantages of immigrants in a realistic and fair manner.

3) Planning and implementation of cultural programs to amend the beliefs and mental stereotypes of the Iranian citizens against the Afghan immigrants;

4) Raising awareness of the naturalness of some immigration harms and the incorrectness of judgments and wholistic analogies.

REFERENCES

-
- AHMADI, Y. **The attitude of Afghan immigrants towards the portrayal of blackness in Iranian newspapers** (a case study of Afghan students of Tehran universities). *Journal of Balagh Scientific Research*, v. 20, n. 51-52, p. 127-149, 2016.
- AHMADRASH, R.; EIDI, M. Living in a pendulum: sociological study of the lived experiences of Afghan refugees in Iran (case study: **experiences of Afghan refugees residing in the region of Koshtargah Yazd**). *Journal of Social Problems of Iran*, v. 9, n. 1, p. 51-68, 2018. DOI: 10.22059/ijsp.2018.65900.
- ALBA, R.; NEE, V. *Remaking the American mainstream: assimilation and contemporary immigration*. Cambridge/London: Harvard University Press, 2003.
- BIGOND, S.; RAJABLO, J. **Sociological analysis of people's attitude towards foreign immigrants**. *Iranian Sociological Studies*, v. 4, p. 45-58, 2013.
- BOBO, L. **Group conflict, prejudice and the paradox of contemporary racial attitudes**. In: JOST, J. T.; SIDANIUS, J. (Ed.). *Political psychology: key readings*. New York: Psychology Press, 2004. p. 333-357.
- BOGARDUS, E. S. **A social distance scale**. *Sociology and Social Research*, v. 17, p. 265-271, 1933.
- BROUMANDZADEH, M. R.; NOWBAKHT, R. **A review of new theories in migration**. *Population*, v. 21, p. 89-90, 2015. Disponível em: <http://populationmag.ir/article-1-25-fa.html>. Acesso em: 24 abr. 2025.

- CITRIN, J.; GREEN, D. P.; MUSTE, C.; WONG, C. **Public opinion toward immigration reform: the role of economic motivations.** *The Journal of Politics*, v. 59, n. 3, p. 858–881, 1997.
- DUSTMANN, C.; PRESTON, I. **Racial and economic factors in attitudes to immigration.** *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, v. 7, n. 1, p. 1–39, 2007.
- ESSES, V. M.; DOVIDIO, J. F.; JACKSON, L. M.; ARMSTRONG, T. L. **The immigration dilemma: the role of perceived group competition, ethnic prejudice, and national identity.** *Journal of Social Issues*, v. 57, n. 3, p. 389–412, 2001.
- FARMANFARMAEE, T.; JAFARZADEH, P. **The role of Iranian cinema in the acceptance of Afghan immigrants.** *Urban Management Studies*, v. 10, n. 36, p. 75–88, 2019.
- FAZLIJAVED, A. A. **Investigating the identity damage of young Afghan immigrants in Iran.** *Balagh Scientific Research*, v. 20, n. 51–52, p. 181–190, 2016.
- FOROUTAN, Y. **Potential emigrants in Iran: demographic and social explanation of emigration tendencies to abroad.** *Iranian Population Studies*, v. 3, n. 2, p. 189–216, 2017.
- GHASEMI, V.; AMIRI, M. **Social and cultural assimilation of Iranian migrants in the U.S.A.** *Specialized Journal of Social Sciences of Islamic Azad University, Shushtar Branch*, v. 4, n. 8, p. 131–158, 2010.
- GILES, M. W.; HERTZ, K. **Racial threat and partisan identification.** *American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 317–326, 1994.
- HAMILTON, D. L.; SHERMAN, S. J.; RUVOLO, C. M. **Stereotype-based expectancies: effects on information processing and social behavior.** *Journal of Social Issues*, v. 46, n. 2, p. 35–60, 1990.
- HUDFAR, H. **Afghan refugee youths' efforts in Iran to refuse to be marginal.** *Dialogue Social Cultural*, v. 50, p. 23–59, 2016.
- JAMSHIDIHĀ G.; ANBARI, M. **Attachments and their effects on the return of Afghan migrants.** *Nomeh-ye Oloum-e Ejtemai (Journal of Social Sciences)*, n. 23, p. 43–68, 2003.
- JAVADI YEGA, M. Reza; KAZEMI, M. **Attitude toward reading non-popular novels among students.** *LCQ*, v. 4, n. 13, 2011. Disponível em: <http://lcq.modares.ac.ir/article-29-2888-fa.html>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- KARIMI, Y. **Attitude and attitude change.** Tehran: Nasher Veraiesh, 2000.
- KAY, A. C.; JOST, J. T. **Complementary justice: effects of “poor but happy” and “poor but honest” stereotype exemplars on system justification and implicit activation of the justice motive.** *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 85, n. 5, p. 823–837, 2003.
- KESHAVERZ GHASEMI, H.; NADERPOUR, B. **Explaining the implications of immigration of citizens of Afghanistan on the Iranian society: case study of Qazvin city.** *Geography (Regional Planning)*, v. 8, n. 3, p. 289–305, 2018.
- KHODAYI, N. **Presentation of the conflicts of society and identity in German migration literature.** *Research of Contemporary World Literature*, v. 4, p. 41–60, 2010.
- LUCAS, D.; MEYER, P. *An introduction to demographic studies*. 2. ed. Tradução de H. Mahmoudian. Tehran: University of Tehran Press, 2005.
- MAGHSOUDI, M. **Pathology of Afghan immigrant policy in Iran in the period of the Islamic Republic.** *Iranian Journal of Public Policy*, v. 8, n. 2, p. 117–132, 2022. DOI: 10.22059/jppolicy.2022.87951.
- MEJARD BEHRA, T.; RAHIMI, M. **The role of attitude in prevention and treatment.** *Social Health and Addiction*, v. 17, p. 201–163, 2017.
- NAZARI, H. **Formation of self and other in everyday life experiences of Afghan teens.** *Quarterly of Social Studies and Research in Iran*, v. 5, n. 3, p. 437–456, 2016. DOI: 10.22059/jisr.2016.60087.
- PALIZDAN, A.; MADANI, S.; SAEI ARASI, I. **Sociological study of citizens' attitude towards Afghan immigrants in Shiraz City.** *Urban Sociological Studies*, v. 14, n. 51, p. 129–160, 2024.
- RAFIPOUR, F. **Assessing villagers' attitude towards constructive jihad.** Tehran: Nesharghovan, 1993.
- RAIJMAN, R. **Foreigners and outsiders: exclusionist attitudes towards labour migrants in Israel.** *International Migration*, v. 51, n. 1, p. 136–151, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2011.00719.x>.
- REZAEI, J.; SALIMI, N. **Relationship between self-concept and attitude towards the others.** *Industrial Management Studies*, v. 2, n. 6, p. 89–106, 2004.

- ROUHANI, A.; AHMADI, H.; IMAN, M.; GOLI, A. **The study of Iranian negative social emotions towards Afghan refugees** (case study: Shirazi citizens). *Journal of Social Development (Previously Human Development)*, v. 10, n. 1, p. 67-96, 2015. DOI: 10.22055/qjsd.2015.11937.
- RUHANI, A.; AFSHAHNI, S. A.; FULADI, K.; AMINI LARI, B.; SAMADIAN, S. Identity in the dilemma of face and tradition: **a qualitative study of the identification process of Afghan teenagers living in Yazd**. *Social Problems of Iran*, v. 15, n. 2, p. 109-148, 2024. DOI: 10.61186/jspi.15.2.109. Disponível em: <http://jspi.khu.ac.ir/article-1-3745-fa.html>. Acesso em: 28 abr. 2025.
- RUHANI, A.; ANBARLOU, M. **Social formation of negative emotions by ascribed misdeeds toward Afghan residents in Shiraz: towards a grounded theory**. *Quarterly of Social Studies and Research in Iran*, v. 5, n. 4, p. 617-640, 2017. DOI: 10.22059/jisr.2017.60894.
- SADEGHI, F. **Iran's government and Afghan immigrants: policy change and identity transformation**. *Dialogue Cultural and Social Quarterly*, v. 50, p. 22-27, 2016.
- SADEGHI, F. **The Iranian government and Afghan migrants: policy change and identity transformation**. *Goftogu (Cultural and Social Quarterly)*, n. 50, p. 7-22, 2007.
- SHARAFUDDIN, S. H. **Attitude**. *Marafet Monthly Special Journal of Political Science and Sociology*, v. 7, n. 25, 1998.
- SHATERIYAN, M.; ASKARI-KOIRI, A.; FAKHRI, F. **Study and investigation of the attitude of the people of Aran and Bidgol towards Afghan immigrants in dilapidated fabrics**. In: NATIONAL CONFERENCE OF DILAPIDATED AND HISTORICAL FABRICS, CHALLENGES AND SOLUTIONS, 2014, Kashan University. Anais... Kashan: Kashan University, 2014.
- SHATERIYAN, M.; NAZARI, H.; EMAM ALIZADEH, H. **Examining the relationship between cultural values and attitudes towards Afghan immigrants**. *Intercultural Studies Quarterly*, v. 11, n. 29, p. 143-165, 2016.
- SONGORI, N.; FEKRAZAD, H.; MAAREFVAND, M. **Barriers to social integration of young Afghans in Iran**. *Journal of Contemporary Sociological Research*, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2014.
- STEPHAN, W. G.; STEPHAN, C. W. *Improving intergroup relations*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 2001.
- STEPHAN, W. G.; STEPHAN, C. W.; GUDYKUNST, W. B. Anxiety in intergroup relations: **a comparison of anxiety/uncertainty management theory and integrated threat theory**. *International Journal of Intercultural Relations*, v. 23, n. 4, p. 613-628, 1999. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0147-1767\(99\)00012-7](https://doi.org/10.1016/S0147-1767(99)00012-7).
- VOSSUGHI, F.; MOHSENI, M. R. **Investigation of citizen attitudes towards foreign immigrants residing in Mashhad**. *GeoRes*, v. 31, n. 2, p. 4-18, 2016. Disponível em: <http://georesearch.ir/article-1-51-en.html>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- ZANDI-NAVGRAN, L.; ASKARI-NODOUSHAN, A.; AFRASIABI, H.; SADEGHI, R.; ABBASI-SHAVAZI, M. J. **Migrants' perception of social distance with Iranians: a qualitative study among Afghan immigrants**. *Strategic Research on Social Problems*, v. 11, n. 4, p. 1-26, 2022. DOI: 10.22108/srsp.2023.135419.1849.
- ZANJANI, H. *Migration*. Tehran: Samt Publications, 2019.