



Rethink Tank

A escalada das tensões geopolíticas no mundo: elementos para uma interpretação brasileira

Notas para apresentação ao XXI FORTE DE COPACABANA

Ronaldo Carmona

Professor de Geopolítica da Escola Superior de Guerra (ESG).
Da coordenação do Núcleo de Defesa e Segurança Internacional e
Senior Fellow do CEBRI (Centro Brasileiro de Relações Internacionais)

Rio de Janeiro, 27 de setembro de 2024

As posições e manifestações expressas nessa publicação representam exclusivamente as opiniões de seu autor e não, necessariamente, a posição institucional do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), dos seus integrantes ou dos seus apoiadores.

Sobre o CEBRI

O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é um *think tank* independente e sem fins lucrativos que, desde 1998, se dedica à promoção do debate propositivo sobre agendas de interesse nacional e da inserção internacional brasileira de forma competitiva e estratégica. Com sede no Rio de Janeiro, o CEBRI é reconhecido nacional e internacionalmente como uma plataforma de análise, elaboração e articulação de soluções pragmáticas e inovadoras. Formado por reconhecidas lideranças nacionais, o Conselho Curador é parte fundamental da rede apartidária, diversa e plural do CEBRI, composta por especialistas de diversas áreas de atuação e do pensamento. Nossos mais de 100 associados acreditam e promovem a missão de influenciar um debate propositivo e de alto nível de concertação sobre as relações internacionais do Brasil. Além de sócios individuais e de representações diplomáticas de diferentes países, empresas dos principais setores da economia integram o quadro de associados do CEBRI.

Para mais informações, acesse **cebri.org**

A escalada das tensões geopolíticas no mundo: elementos para uma interpretação brasileira

Notas para apresentação ao XXI FORTE DE COPACABANA

Ronaldo Carmona

A XXIª edição do tradicional Forte de Copacabana, que figura entre os principais eventos anuais de segurança internacional – especialmente no chamado Sul Global -, ocorre em meio a intensificação das tensões globais derivadas de um período de reorganização de forças no sistema internacional de Nações.

Este fórum, já maior de idade, é importante espaço de diálogo estratégico entre duas regiões geográficas do mundo, a América do Sul e a Europa, que não são (ou pelo menos não deveriam ser) parte principal da polaridade geopolítica e geoestratégica global contemporânea, o que deveria resultar numa maior aproximação em torno de visão estratégica de ambas as regiões. Valorizamos em especial o debate que cresce no contexto europeu em torno da chamada autonomia estratégica bem como de debates recentes quanto a superação de vulnerabilidades e dependência por parte do velho continente. Esta agenda nos une.

Contudo, há uma percepção distinta sobre as causas que levaram ao mais agudo dos conflitos da atualidade – a guerra na Ucrânia -, mas para além disso, a continuidade deste diálogo é imprescindível.

Na guerra que se desenvolve na Ucrânia – e agora também em território russo – há uma evidente escalada, tendo em vista a lenta progressão no terreno militar. Assim, não é exagero dizer, que mantido o cenário atual, o mundo está na iminência de um confronto aberto entre potências nuclearmente armadas, isto é, entre a Rússia e a OTAN no contexto do teatro de operações da Ucrânia.

Mas o mundo também segue conflagrado em outras latitudes. Nestes dias também a guerra ameaça expandir-se pelo Oriente Médio, para além da tragédia de Gaza, com a possibilidade de tornar-se uma guerra total, igualmente

ameaçando opor dois países com capacidade nuclear, Israel e Irã. E atritos no Pacífico Ocidental são cada vez mais intensos, especialmente relacionados a Taiwan.

Temos argumentado que a guerra no leste da Europa, iniciada em fevereiro de 2022, tem como causa mais profunda a sensibilidade de todo grande país em relação a sua integridade territorial¹. Já tínhamos visto algo parecido por ocasião da chamada “crise dos mísseis” em 1962. A expansão da OTAN à Leste, em sucessivas ondas, aguçou a sensibilidade russa em relação a sua soberania e integridade territorial, inclusive em razões de precedentes históricos, como nas invasões napoleônicas ou do exército nazista na segunda grande guerra.

Neste momento, a autorização, por parte dos Estados Unidos, para o uso de mísseis de longo alcance pela Ucrânia contra o território russo – sem estar claro o quão decisivo seu emprego poderá ser para Kiev –, ameaça escalar a guerra, cruzando mais uma linha vermelha.

Ocorre que o emprego pelos ucranianos dos mísseis balísticos táticos norte-americanos ATACMS, não será possível sem o uso de sistemas de guiamento e controle por satélites operados pelos países da OTAN. Com isso, se explicitará – como aliás, já está bastante evidente – que a guerra na Ucrânia é uma guerra aberta entre a OTAN e a Rússia. O que se dissimulou na fase inicial da guerra, em seu curso, foi se tornando cada vez mais evidente, inclusive pelo treinamento de tropas e presença de instrutores militares da OTAN no próprio território da Ucrânia.

As consequências deste confronto direto entre Estados nuclearmente armados, dependerá, *ultima ratio*, da racionalidade de suas lideranças políticas e militares no sentido de não deflagrarem algo que, no limite, resulte numa hecatombe nuclear.

É chegado o momento de discutir a paz, que obviamente não ocorrerá sem acomodar interesses das duas partes em conflito. E não será possível a paz entre a Ucrânia, a OTAN e a Rússia sem nos referirmos às causas mais profundas que deflagraram a guerra, especialmente a definição de garantias de segurança para as partes em conflito. Mas a realidade traz dúvidas se todos estão realmente interessados na paz.

Recentemente, Brasil e a China lideram uma iniciativa com potencial por aglutinar o chamado Sul Global em torno de uma solução que ponha fim a guerra². Esse é o desejo genuíno da ampla maioria da humanidade.

¹ Ver “A guerra na Ucrânia: uma análise geopolítica”. Revista do CEBRI, ANO 1/ N° 3 / JUL-SET 2022. Disponível digitalmente em <https://cebri.org/revista/br/artigo/46/a-guerra-na-ucrania-uma-analise-geopolitica>

Para compreender a deterioração do ambiente estratégico global neste final do primeiro quarto do século XXI, é preciso se debruçar sobre questões sistêmicas e estruturais.

Há um consenso na literatura e nos pronunciamentos dos principais chefes de Estado quanto ao mundo viver um momento de transição hegemônica, como aliás, ocorre de tempos em tempos historicamente³.

A origem mais remota desta transição hegemônica em curso poderá ser localizada na manobra geopolítica executada pelos Estados Unidos, tendo como piloto Henry Kissinger, no contexto da guerra fria, no qual, se por um lado, levaria ao colapso da União Soviética, por outro lado, permitiria a vertiginosa ascensão chinesa ao longo do último meio século⁴.

Como principal questão de fundo, cabe observar que o momento sistêmico contemporâneo observa **uma dramática atualidade dos postulados teóricos da geopolítica clássica, isto é, dos fundamentos da geopolítica.**

Primeiro no choque entre tellus ('terra' em Latim) e thalassa ('mar' em Grego).

Na interpretação geográfica de Mackinder, a *world island* versus o *great ocean*.

A talassocracia versus telurocracia.

A coalizão das potências da Eurásia nos seus quatro pontos cardeais – Rússia ao norte, Índia ao Sul, China à leste e Irã, à oeste – todos membros do *BRICS-plus* e com a Organização de Cooperação de Xangai (OCX) projetando-se no *Heartland* original mackinderiano –, certamente é o maior pesadelo da teoria geopolítica clássica norte-atlântica. Contra essa coalizão eurasiática alertaram trabalhos de Mackinder, Spykman, George Kennan, Brzezinski e Kissinger, dentre outros geopolíticos clássicos norte-atlânticos.

No caso de Halford J. Mackinder, especialmente na sua preposição de um *cordão sanitário* entre a Alemanha e a Rússia - tese recém revigorada -, por ocasião da Conferência de Versailles em 1919. Antes, no opúsculo de 1904, na preocupação do

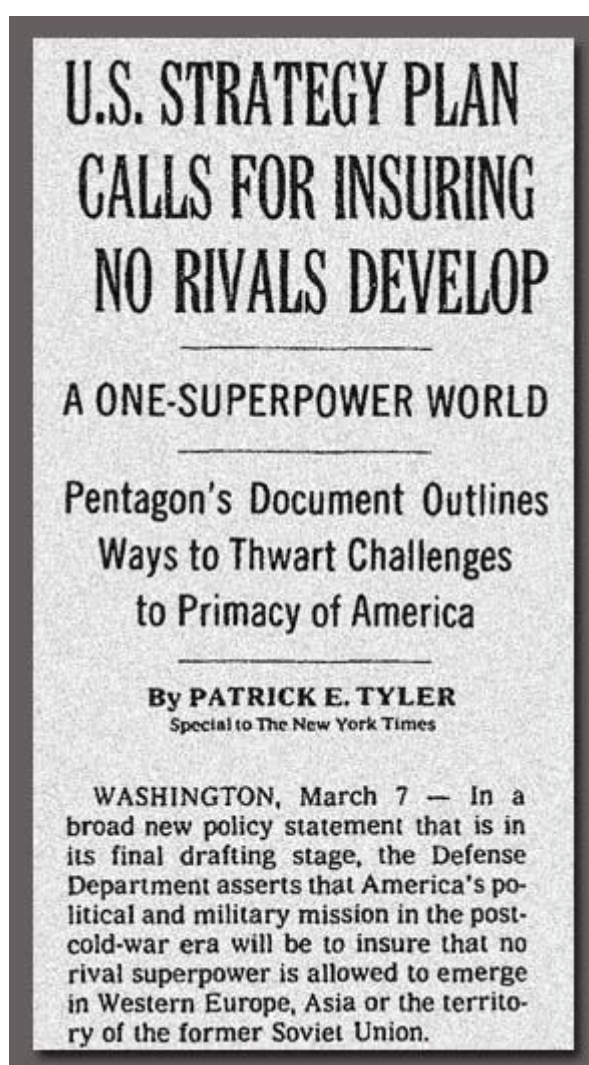
² Ver https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/criacao-do-201cgrupo-de-amigos-da-paz201d-durante-reuniao-de-alto-nivel-de-paises-do-sul-global-sobre-o-conflito-na-ucrania (acessado em 01/10/2024).

³ Ver Graham Allison, "Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?" (2017) ou Paul Kennedy, "The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000" (1987).

⁴ Como argumentamos em "Guerra Contínua pela supremacia mundial na era da Quarta Revolução Industrial" (2019), disponível em <https://www.gov.br/esg/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/cadernos/edicoes-dos-anos-anteriores-1/arquivos/ediocedemarde2019v2.pdf>

geopolítico inglês relacionado ao *Heartland* da *World Island*, para ele, o centro de gravidade geoestratégico do mundo.

Mais recentemente, Zbigniew Brzezinski, um polaco russóphobo naturalizado norte-americano e conselheiro de segurança nacional de Jimmy Carter, após a vitória do bloco da OTAN na guerra fria, defendeu em “The Grand Chessboard: American Primacy And Its Geostrategic Imperatives”, de 1997, que o centro da geoestratégia americana fosse voltado a impedir a Rússia de se reerguer, inclusive por meio de sua fragmentação territorial após sua derrocada advinda do final da União Soviética⁵ (numa espécie de grande Iugoslávia, como se veria depois de 1999).



Manchete do New York Times, 8 de março de 1992

⁵ Mais amplamente, tal objetivo voltava-se a “impedir o surgimento de uma superpotência rival” (tradução nossa), base da chamada Doutrina Wolfowitz no Defense Planning Guidance de 1992. Extratos disponíveis em <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/etc/wolf.html> (acessado em 01/10/2024)

Dois anos do livro de Brzezinski – e sete anos após o *Defense Planning Guidance* de 1992 –, Vladimir Putin assume a liderança em Moscou, iniciando um processo longo que já vai a um quarto de século com o claro projeto de reerguimento nacional da Rússia. A base inicial desse reerguimento pode ser atribuída a chamada *Doutrina Primakov*, a qual, em meio a tragédia (para os russos) da presidência de Boris Yeltsin, defendeu a primazia da Rússia na reconfiguração do espaço pós-soviético; ações para contra-arrestar a expansão da OTAN à Leste; e o aprofundamento da aliança entre as duas grandes potências eurasiáticas, isto é, a Rússia e a China no sentido da multipolarização.

Ainda quanto a vigência da teoria geopolítica clássica, podemos nos referir a atualidade do paradigma Mahan – Spykman, isso é, do cerco da telurocracia eurasiática pela talassocracia oceânica, pelo “rimland”, no conceito spykmaniano, que cerca a grande ilha mundial eurasiática.

Hoje, as guerras de transição em curso ou potenciais, nos dois extremos da Eurásia – a península europeia, de um lado, e o extremo leste da Ásia, por outro – são o epicentro das tensões geoestratégicas contemporâneas, uma vinculada a guerra na Ucrânia e mais ao sul, no conflito que ameaça estender-se por todo o Oriente Médio. Noutro extremo, aquele afeito a questão de Taiwan e do chamado “Mar do Sul da China”. Aqui, como não lembrar da proposição de Spykman no sentido de que dos Estados Unidos adiantassem suas linhas de defesa para as duas extremidades da Eurásia?

Por fim, podemos observar na conjuntura atual ações correspondentes ao conceito da *Armadilha de Tucídides*, em função dos episódios narrados no clássico originário da literatura estratégica, *A Guerra do Peloponeso*, do século V a.C. Ou ainda no conceito de *Dilema de Segurança*, cunhado originalmente por John Herz (1951). A atual escalada das grandes potências, numa espiral, pela supremacia, é o cenário estrutural contemporâneo que se arrastará pelas próximas décadas.

A ressignificação da geopolítica clássica faz cair por terra mito atualmente difundido quanto a caracterizar o momento atual como uma espécie de nova guerra fria ou guerra fria 2.0. Nessa narrativa, dominante em segmentos das elites norte-atlânticas, há uma espécie de nova cruzada dos cavaleiros templários do século XXI contra as “autocracias” dos ortodoxos russo, dos persas islâmicos ou da civilização chinesa. Uma espécie de *aggiornamento* do *fantasma do comunismo* vigente na guerra fria para um desenvolvimento do conceito de “guerra de civilizações” de Samuel Huntignton

A contenda atual não se refere a uma disputa entre blocos ideologicamente antagônicos, como ocorreu entre o pós-segunda guerra mundial e o fim da guerra fria. A era atual está mais próxima a uma aliança entre países que veem convergirem seus interesses nacionais. Isso, certamente se aplica ao amplo polo de forças que emergem no sistema internacional de Nações, especialmente aquele reunido no chamado *BRICS-plus*.

O polo agrupado em torno do G7, tem como centro o objetivo de reverter a perda relativa de poder nacional e renovar a posição hegemônica conquistada ao final da guerra fria, atualmente em xeque. Neste desafio de *relançamento hegemônico*, nem mesmo assumir a posição de contestador sistêmico é descartado por aqueles que construíram a “ordem internacional baseada em regras”, remanescente da vitória do bloco norte-atlântico ao final da guerra fria. Foi o que vimos recentemente com os Estados Unidos sob a presidência de Donald Trump, que aliás, poderá se repetir (e intensificar estas posições) em breve.

O fato é que as regras do jogo (o sistema multilateral), ao se revelar inapropriado a manutenção da hegemonia da potência que formulou as regras da “ordem internacional baseada em regras”, não hesitará em contestá-las.

A ascensão chinesa, por outro lado, como fator exógeno, beneficiou-se das condicionantes desenhadas pelos Estados Unidos para fazer frente aos desafios do enfrentamento à União Soviética na guerra fria. O enorme deslocamento de capital produtivo à China, derivou de contingências geoeconômicas, mas certamente também de cálculos geopolíticos e geoestratégicos, especialmente na genialidade de Kissinger.

As quatro ou cinco décadas de ascensão chinesa “nas regras do jogo” definida pela potência hegemônica (Estados Unidos), foram funcionais a resultante atual, o imenso acúmulo de Poder Nacional por parte de Beijing, que lhes permite obter a posição de força atual, no contexto de sua *singular escola geopolítica legalista*.

Equilibrando-se entre a postura de contestador sistêmico moderado – constituindo “instituições espelho” às ocidentais – e mantenedora das regras do jogo que permitiram sua ascensão ao longo de meio século, a China tem como centro de sua grande estratégia a construção de seu projeto nacional; no caso, de tornar-se uma potência até 2049, ano do centenário de sua Revolução.

Atualmente há uma convergência entre os interesses chineses – de consolidar sua re-ascensão nacional – e os interesses de outros polos de poder ascendentes, no sentido da multipolarização. Por certo, essa convergência é tática (e não estratégica), no sentido de consolidar um mundo de conformação multipolar

onde se amplie a margem de manobra de todos⁶. O BRICS, e agora o BRICS-Plus, é a representação exata disto.

Por óbvio, a multipolarização, isto é, uma maior distribuição relativa do poder mundial não possui relação direta com o multilateralismo, relacionada ao estabelecimento de um sistema de governança global.

Rigorosamente, o multilateralismo mais se afirma (ou prepondera) em momentos em que passa a ser funcional aos objetivos da potência hegemônica de turno. Ao deixar de sê-lo, não haverá o menor interesse das grandes potências em segui-lo.

Atualmente, como disse o presidente Lula na recente Cúpula do Futuro (22/09/24), na sede das Nações Unidas em Nova Iorque,

“A pandemia, os conflitos na Europa e no Oriente Médio, a corrida armamentista e a mudança do clima escancaram as limitações das instâncias multilaterais. A maioria dos órgãos carece de autoridade e meios de implementação para fazer cumprir suas decisões. A Assembleia Geral perdeu sua vitalidade e o Conselho Econômico e Social foi esvaziado. A legitimidade do Conselho de Segurança encolhe a cada vez que ele aplica duplos padrões ou se omite diante de atrocidades. As instituições de Bretton Woods desconsideram as prioridades e as necessidades do mundo em desenvolvimento. O Sul Global não está representado de forma condizente com seu atual peso político, econômico e demográfico”.

Por definição, não há “meios de implementação para fazer cumprir suas decisões” por parte do Conselho de Segurança ou de qualquer outra instância multilateral. Conceitualmente, não há um sistema de governança mundial que obrigue os países a seguir determinado desígnio, se não seu próprio interesse nacional; o contrário disso será uma condição colonial ou pelo menos, semicolonial como se viu, por exemplo, no caso de alguns protetorados das grandes potências durante a guerra fria.

O sistema de Nações não possui ordem hierárquica se não aquela definida por excedentes de poder nacional. Nesse sentido, o sistema de Nações se estrutura numa competição sistêmica permanente no qual o acúmulo de excedentes de poder nacional por parte de uma potência se dá em detrimento da perda de poder relativo destes mesmos excedentes por parte de outra potência.

Assim, não é possível falar de recomposição do multilateralismo dissociado do que será a resultante da disputa hegemônica em curso no sistema internacional.

⁶ Sobre esse argumento, ver Carmona, R. (2022). THE RETURN OF GEOPOLITICS: THE ASCENSION OF BRICS. AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations, 3(6).

Quanto aos “duplos padrões” observados por Lula, como não recordar da ação da OTAN na Iugoslávia (1999), Iraque (2003) ou Líbia (2011), quando nada valeu a “ordem internacional baseada em regras”.

À disputa aberta entre as grandes potências no contexto da transição hegemônica, está entrelaçado com outro fenômeno estrutural contemporâneo que é a uma **revolução nas forças produtivas** que atualmente se observa em escala mundial. Noutras palavras, na nova revolução tecno-científica desencadeada por aquilo que muito chamam de Quarta Revolução Industrial.

Como temos dito em outros trabalhos (CARMONA, 2019), há uma relação direta entre as revoluções industriais e a hegemonia de turno no sistema de Nações. Não é possível dissociar a infraestrutura da superestrutura, ou a base material das relações de poder. Uma e outra se entrelaçam e uma está em dependência da outra.

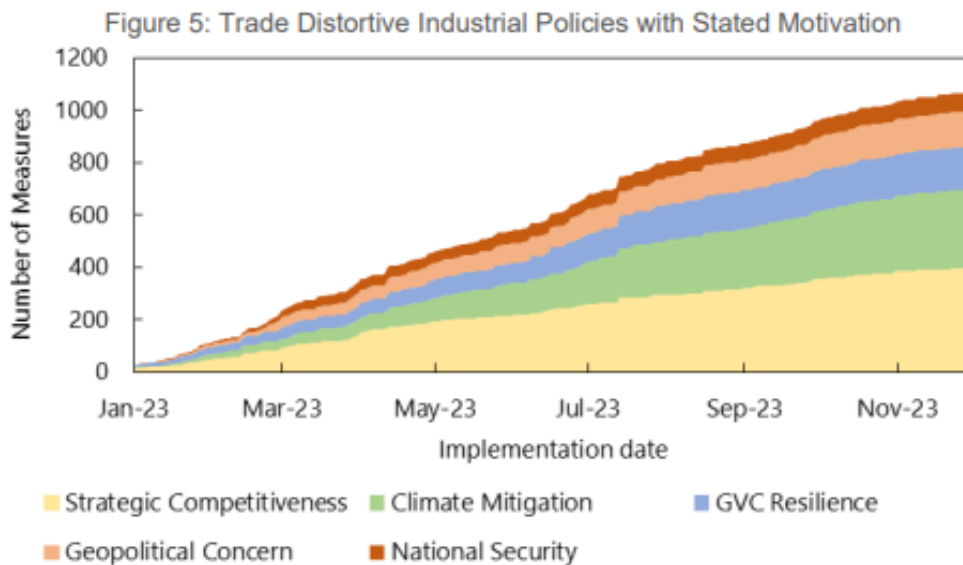
Contudo, a história nos mostra que é possível afirmar que quem alcançar domínio técnico – tecnológico das inovações emergentes, terá condições superiores para estabelecer-se como força hegemônica no sistema de Nações.

Isso explica a corrida tecnológica e pela inovação que se trava atualmente em escala mundial, dentre outras, em torno de questões como a capacidade de produção de semicondutores avançados de pelo menos dois nanômetros; na disruptiva área de computação quântica; e sobretudo em inteligência artificial generativa, que poderá ter impactos ainda não todavia dimensionados plenamente, quer na esfera produtiva, quer na esfera geoestratégica e da guerra.

Essa corrida tecnológica e pela inovação passa a ser o centro de gravidade das iniciativas de política industrial, às quais, passam a dominar a agenda das principais potências no mundo.

Noutras palavras, por todo o mundo, há um ativismo em torno da reindustrialização ancorada na inovação, com anúncios na casa de centenas de bilhões de dólares em subsídios e incentivos, ao lado de medidas de controle de exportações e de barreiras tarifárias unilaterais⁷.

⁷ Ver por exemplo IMF Working Paper Strategy, Policy, and Review Department “The Return of Industrial Policy in Data” by Simon Evenett, Adam Jakubik, Fernando Martín, Michele Ruta. January 2024.



Note: Cumulative stock of measures. For measures with multiple motives, each motive is given equal weight.

Fonte: “The Return of Industrial Policy in Data” (2024), p.19

Por todo o mundo, temas que até a pouco eram proibidos no léxico do *mainstream*, hoje passam a ser objeto corrente em estratégias nacionais de adensamento da capacidade produtiva encorajada em inovação.

O sentido de fundo destas tendências neoindustrialistas por todo o mundo, são, por um lado, como dito, fruto de uma disputa pelo domínio da base tecnológica e de inovação da revolução das forças produtivas em curso; contudo, por outro lado, derivam da percepção, como disse no último dia 17 ao Parlamento Europeu o ex-primeiro ministro italiano Mario Draghi – ao apresentar um relatório sobre o futuro da Europa -, que diante de um mundo “que está passando por mudanças drásticas (...) algumas dependências econômicas importantes estão repentinamente se transformando em vulnerabilidades geopolíticas”.

Assim, preconiza o também ex-presidente do BCE, “para que a Europa permaneça livre, precisamos ser mais independentes”. E para os europeus, o custo da autonomia poderá exigir investimentos adicionais de 750 a 800 bilhões de Euros anuais, num esforço “mais que o dobro do Plano Marshall”. Tal desafio, diz ele, “excede em muito o tamanho de nossas economias nacionais”⁸.

Tal percepção também domina a “grande estratégia” vigente do outro lado do Atlântico. Em discurso feito ao *Brooking Institute* em abril de 2023, Jake Sullivan,

⁸ Nesse exemplo europeu, e noutros tantos mundo afora, as preocupações com segurança nacional não são obstaculizadas por qualquer menção a ajuste fiscal ou endividamento público, como se vê em outras praças do mundo em desenvolvimento.

conselheiro de Segurança Nacional da Casa Branca expressou o que ele denominou como um *novo Consenso de Washington*, cuja síntese, podemos dizer, é a percepção que os desafios econômicos se subordinam aos preceitos de segurança nacional⁹.

Expressar essa sentença como um *novo Consenso de Washington* não é exagero retórico, uma vez que efetivamente, o imperativo da geopolítica determinará a linha de ação da Casa Branca independente do vitorioso nas próximas eleições de novembro. Há um “consenso bipartidário”, para usar o jargão norte-americano, a respeito.

Vale dizer que as políticas industriais de Biden “dobraram a aposta” em relação às de Trump, e no próximo período, as de Trump novamente ou as da senhora Kamala Herris intensificarão esses propósitos, de recomposição da capacidade americana em novas bases.

Poderíamos falar ainda do gigantesco 14º Plano Quinquenal chinês em execução, até 2025 como parte de objetivos mais longo, até 2035; ou ainda do “keynesianismo de guerra” russo, que faz com que Moscou não apenas esteja imune às draconianas sanções a ele impostas como cresça inclusive em ritmo superior a seus algozes. Exemplos proliferam na “grande estratégia” das principais potências mundo a fora.

Podemos concluir, dado o até aqui exposto, que **há uma mudança de paradigma no mundo, na qual a orientação vigente no pós-guerra fria, o neoliberalismo, colapsa gradativamente**, diante da realidade inexorável.

Essa mudança de paradigma, isto é, das ideias dominantes da época, pode ser sintetizada na centralidade da segurança nacional na estruturação do projeto nacional das grandes potências, passa a preponderar sobre outras questões, inclusive aquelas ligadas a eficiência econômica ou produtivas, agenda que preponderou de forma absolutamente hegemônica de um período que vai do chamado “reaganomics” nos anos 1980 pelo menos até a crise de 2008, caindo desde então, gradualmente, em desuso. Por certo, a hipertrofia da esfera financeira sobre a esfera produtiva ainda é uma realidade herdada do auge das desregulamentações neoliberais dos anos 80 e 90, mas é inegável que há uma mudança de paradigma nas estratégias nacionais das grandes potências.

⁹ Ver <https://www.brookings.edu/events/the-biden-administrations-international-economic-agenda-a-conversation-with-national-security-advisor-jake-sullivan/> (acessado em 01/10/2024)

Assim, atualmente, a busca por enfrentar vulnerabilidades e dependências, promovendo a segurança econômica como sinônimo de autonomia no contexto de um projeto de segurança nacional é o novo paradigma dominante no mundo

Estas tendências se entrelaçam com a própria disputa por quem prevalecerá nessa era de transição hegemônica que o mundo assiste.

PENSAR
DIALOGAR
DISSEMINAR
INFLUENCIAR

cebri.org