

CRISTINA S. PECEQUILO

**A RECONFIGURAÇÃO DO
PODER
GLOBAL**

**EM TEMPOS
DE CRISE**



ALTA BOOKS

GRUPO EDITORIAL
Rio de Janeiro, 2022

Sumário

Introdução	1
<i>Capítulo 1</i>	
O Poder e a Liderança no Século XXI: Um Novo Paradigma?	7
1.1 O Poder.....	8
1.2 A Liderança	22
<i>Capítulo 2</i>	
A Geopolítica	29
2.1 A Tradição Geopolítica.....	31
2.2 A Dimensão Clássica (1899/1945)	38
2.3 A Evolução Contemporânea (1946/1989)	52
2.4 Da Invisibilidade aos Grandes Jogos de Poder (1990/2021).....	69
<i>Capítulo 3</i>	
A Geoeconomia	95
3.1 Os Antecedentes (1945/1988).....	100
3.2 A Geoeconomia em Foco (1989/2021)	113

Capítulo 4

O Panorama das Crises 137

- 4.1** A Economia: Da Recessão de 2008 ao Choque dos Modelos 138
- 4.2** Os Desequilíbrios Sociais e Ambientais 154
- 4.3** Política, Polarização e Conflito 171
- 4.4** A Covid-19 e as Emergências Sanitárias 191

Capítulo 5

A Reconfiguração do Poder Global 213

- 5.1** Os Estados Unidos e a China:
Os Polos em Disputa 214
- 5.2** A União Europeia e o Japão:
Força e Fraqueza 231
- 5.3** A Rússia e a Índia:
Sobre Novos Velhos Poderes 246
- 5.4** A África e o Oriente Médio:
Tabuleiros em Xequre 262
- 5.5** A América Latina e o Brasil:
Ainda no Jogo? 277

Considerações Finais 285

Referências 287

Índice 307

1

O Poder e a Liderança no Século XXI: Um Novo Paradigma?

As disputas nas relações internacionais que definem o ordenamento do equilíbrio mundial resultam de uma combinação de choques em áreas políticas, estratégicas e econômicas. Existem, ainda, elementos sociais e culturais que passam na maior parte do tempo despercebidos, apesar de sua presente e crescente relevância como mecanismos de projeção de poder e exercício da liderança. Nesse contexto, este capítulo dedica-se a explorar as classificações para o que se entende como poder e as habilidades e competências relativas ao exercício da liderança. Haverá, de fato, um novo paradigma em formação no século XXI ou apenas uma reciclagem de antigos recursos e comportamentos?

1.1 O Poder

No que se refere ao poder, diversas disciplinas de estudo, além da Ciência Política, procuram oferecer explicações sobre o que significa esse conceito. Autores como Nye Jr. (1990; 2005; 2008; 2011) também procuram associar o termo a metáforas. Uma das mais famosas de Nye Jr. é que o poder, assim como o amor e a paixão, é mais fácil de sentir do que definir. Ou que o poder é como a meteorologia, uma prática caracterizada por previsões que nem sempre se confirmam. Porém, tanto os apaixonados quanto os meteorologistas discordam em alguma medida de Nye: existem pistas e fatos que comprovam tanto o amor quanto as estações do tempo, e com o poder não é diferente. Existem elementos de consenso e percepções que nos ajudam a entendê-lo.

Independentemente da área, e das metáforas, o que se observa é a convergência em torno de um mesmo tema, assim descrito no verbete “poder” escrito por Mario Stoppino no Dicionário de Política de Bobbio, Mateucci e Pasquini (2004, p. 933): “Poder designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Tanto pode ser referida a indivíduos e a grupos humanos como a objetos ou a fenômenos naturais (...).”

Acrescente-se a habilidade de moldar as preferências e/ou impor a vontade de um (ou de um grupo) sobre outro em uma interação social. Não há poder no vácuo, ele sempre existe em uma troca permanente entre agentes sociais, o que o caracteriza como um elemento relacional. Nessa configuração relacional, o mais forte impõe sua vontade ao mais fraco ou ao menos eficiente: os mais fracos e menos eficientes são os que têm menos recursos e capacidades de poder ou os que detêm menor sabedoria para a utilização desses recursos e capacidades, caso estejam disponíveis. Está em jogo o domínio e a possibilidade da definição da agenda e controle das preferências, mas também da sua imposição e coerção por um determinado ator. Não há só imposição envolvida, mas a possibilidade de recompensas oferecidas ao outro. Ao longo do tempo,

este é um aspecto paradoxal do poder: para se exercer poder, é preciso ter poder ou a capacidade de exercê-lo, e caso não se tenha, já se parte de uma desvantagem.

Isso pode levar a um certo determinismo de decretar que um determinado ator estatal ou não estatal com pouco poder sempre se manterá assim, em termos comparativos aos que já detêm poder previamente. Não haveria, assim, a possibilidade de inovação ou equiparação (o *catch up*) aos mais poderosos. Todavia, a história prova que esse é um pressuposto equivocado à medida que ocorrem transições de poder e mesmo entre empresas e indivíduos que derivam de condições e escolhas ao longo do tempo. Nesse campo, o papel da liderança para executar e exercer poder é essencial, e afetará as dinâmicas competitivas por meio de escolhas e políticas. Os recursos de poder atualizam-se e transformam-se ao longo do tempo, assim como a sua relevância.

Sobre o aspecto relacional, é preciso acrescentar que essa troca ocorre em todos os níveis e em todos os momentos, em escala familiar, empresarial, governamental, local, regional e mundial, estabelecendo hierarquias. No sistema internacional, as relações entre os atores estatais e não estatais produz, por meio de trocas constantes, disputas por posições e influência, definindo a configuração de poder global. A ordem internacional e nacional, ou mesmo em qualquer unidade social, é produto desse choque de interesses e movimentos permanentes.

Somado a essas discussões, pode-se classificar o poder quanto à sua disponibilidade e seu uso, i.e., a existência dos recursos e a habilidade do ator político converter o recurso em instrumento efetivo de imposição de vontade. Outros conceitos que podem ser aqui aplicados são a ideia de posse e conversão de poder para representar esta passagem da existência bruta do recurso à sua utilização. Pode-se avançar em uma tipologia dos recursos de poder, sendo uma das mais populares a do próprio Joseph S. Nye Jr., que a elabora, além das metáforas, para demonstrar o que é concreto e o que é subjetivo no poder. Nesta tipologia são apresentados três

tipos de poder: o poder duro (*hard power*), o poder brando e de cooptação, e o poder inteligente (*smart power*).

O poder duro possui forte aderência à dimensão da geopolítica, uma vez que parte de suas concepções tradicionais de geografia, território, disponibilidade de matérias-primas e recursos naturais neste território, condições climáticas, aproveitamento e uso do espaço. Entretanto, a classificação de Nye Jr. complementa essas perspectivas com a análise de outros recursos tangíveis e materiais disponíveis que permitem aos Estados utilizar de forma mais efetiva esse poder, convertendo-o em força interna e externamente. Dentre esses, outros componentes podem ser mencionados: a demografia e as capacidades industrial e bélica.

A demografia refere-se à questão populacional que combina uma série de fatores: perfil populacional associado à faixa etária; nascimentos e mortes dentro de uma sociedade que impactam suas relações políticas, sociais e econômicas (disponibilidade interna de mão de obra, população economicamente ativa); distribuição da população no espaço geográfico do Estado; dispersão e equilíbrio entre zonas rurais e urbanas; índice de emprego; acesso a bens básicos (como alimentação, saúde, educação, saneamento) e distribuição de renda (políticas públicas em geral). Dependendo da forma como esses fatores coexistem, um Estado tenderá a ter maior ou menor possibilidade de sucesso, assim como as suas empresas e instituições públicas e privadas.

No que se refere à capacidade industrial, ela se aplica nesse setor de produção, como a maior ou menor capacidade de agregar valor às mercadorias, a habilidade de atender ao mercado interno (que dependerá, para sua configuração do elemento renda citado como parte da questão populacional) e ao externo. Há uma forte intersecção da capacidade industrial com a geoeconomia, aqui abordada no Capítulo 3, e com os debates sobre modelos sociais, políticos e econômicos a serem estudados no Capítulo 4. Os pontos de contato estendem-se também às dimensões

analisadas abaixo sobre o poder brando e de cooptação (principalmente a ciência e a tecnologia), o poder inteligente e as capacidades de liderança.

A promoção do desenvolvimento interno e o papel a ser desempenhado por um Estado e seu setor produtivo são decisões políticas e estratégicas que afetam a sua capacidade de converter e maximizar recursos. Dependendo dessas escolhas, que afetam todo o setor produtivo e não só o industrial, incluindo o setor primário no qual se localizam o agro-negócio e a produção de matérias-primas — as chamadas *commodities* —, definem-se os que são protagonistas e os que são coadjuvantes no sistema internacional. A questão da autossuficiência de um Estado, seja na posse ou na conversão dos recursos, explica a diferença entre o nível de resistência e de vulnerabilidade que cada país possui.

Finalizando o campo do poder duro, não se pode deixar de aprofundar um pouco mais a questão bélica, que, mais uma vez, tem aderência com temas da tecnologia e do conhecimento, que impactam a indústria associada a esse recurso de poder. Nos EUA, por exemplo, o termo complexo industrial-militar é utilizado justamente para definir a interdependência entre as indústrias, o setor de defesa e o Estado, como decisor e indutor de políticas públicas. Ao longo do tempo, essas políticas públicas referiam-se tanto à atuação direta de empresas estatais no setor como à terceirização de serviços e produção para companhias privadas por meio de financiamentos e investimentos.

O campo militar possui as dimensões que são chamadas de convencionais e de alta tecnologia, no qual se incluem o campo nuclear e os mais recentes desenvolvimentos do campo cibernético. Uma das mais importantes atualizações da tipologia de Nye Jr. (2011) foi um estudo mais ampliado do impacto da revolução da informação nos recursos de poder, em particular no final do século XX e agora século XXI. Nye Jr. transita em sua definição do poder cibernético como um poder duro ou um poder brando, à medida que esse possui características de ambos. Sobre este poder, segue uma definição básica (2011):

(...) o poder cibernético pode ser definido em termos de um conjunto de recursos que se relaciona à criação, controle e comunicação de informação eletrônica e baseada em computadores — infraestrutura, redes, software e capacidades humanas (...) habilidade de obter os resultados desejados por meio do uso dos recursos de informação eletronicamente interconectada no domínio cibernético (...) pode ser usado para produzir resultados preferenciais dentro do espaço cibernético (...) ou em outras esferas fora do espaço cibernético (NYE, 2011).

Os recursos de tipo cibernético podem ser incluídos em uma categoria híbrida, derivada de sua definição básica e de sua operacionalização como um todo. Além disso, seu surgimento e evolução não podem ser desconectados das competições entre os EUA e a URSS, que ocorreram na Guerra Fria, envolvendo os setores de armas nucleares, convencionais e a busca de novas fronteiras como a corrida espacial e a guerra de informações. A DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*) dos EUA, criada em 1958 no contexto da Guerra Fria, é um tipo ideal de esforço concentrado em desenvolvimento tecnológico e científico, que serviu de inspiração para agências e políticas de inovação globalmente.

No mundo contemporâneo, as guerras cibernéticas ocorrem por meio de ataques de software e hardware, hackeamento e inativação de sistemas, monitoramento e espionagem. No cotidiano civil, instrumentos de vigilância e reconhecimento facial são alguns dos mecanismos aplicados. Esses recursos têm como ponto de partida o setor militar e as tecnologias desenvolvidas para o aprimoramento tecnológico de armamentos e troca de informações, nos quais se incluem redes de computadores, a criação da internet, e-mails e sites da rede mundial de informações (*world wide web*, WWW). Celulares, drones, fornos de micro-ondas, tecidos de alta tecnologia, redes de telecomunicações e infraestruturas se inter-relacionam aos processos de inovação gerados pelo setor militar.

Os sistemas operacionais, como Android, iOS, Windows, representam uma capacidade de domínio que afeta tanto os hardwares quanto

os softwares, gerando uma disputa pela venda de programas e apps. As tecnologias de assistentes de voz e monitoramento, gerenciamento de empresas e residências, como a Alexa, Siri e Google Assistant, são apenas alguns outros mecanismos que podem ser citados.

O deslocamento dessas aplicações militares ao setor civil e à produção econômica, chegando ao cenário complexo dos dias de hoje, tem como ponto de partida a década de 1970. O fenômeno conhecido como Terceira Revolução Industrial, a Revolução Científica-Tecnológica (RCT ou RTC Revolução Técnico-Científica) possui relação direta com as políticas de inovação. Essa revolução do século XX foi precedida pelas anteriores: a Primeira Revolução Industrial, que dá origem aos processos industriais da Inglaterra do século XVIII, e a Segunda Revolução Industrial, que ocorre a partir da metade final do século XIX até meados da Primeira Guerra Mundial, com ênfase nos setores de transporte, energia, indústrias químicas e pesada (e que marca o surgimento da indústria automobilística e da iluminação elétrica dentre suas conquistas).

Muitas das diferenças mais significativas que se impõem nas relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento relacionam-se a essas etapas produtivas e às inovações. Qualquer progresso demanda altos investimentos públicos e privados em setores de educação, pesquisa e desenvolvimento e ciência e tecnologia. A etapa seguinte à RCT adensou os desenvolvimentos nesses campos de inovação e alto valor agregado tecnológico, dando início ao que se define como uma Quarta Revolução Industrial. As origens do termo relacionam-se ao incremento das políticas de inovação na Alemanha, visando um salto qualitativo em sua produção. A definição Indústria 4.0 também é um termo recorrente para definir esse processo que depois inspirará outros países como a China (ver Capítulos 2 e 3). Segundo Arbix, Miranda, Toledo, Zancul (2018),

A plataforma *Industrie 4.0*, adotada pelo governo alemão em 2015, foi pioneira no esforço de criação e configuração de um novo paradigma industrial e, por isso mesmo, tornou-se referência para

países avançados que procuram não perder seu espaço de atuação e sua competitividade, assim como para emergentes que ambicionam disputar um lugar proeminente na arena internacional, como a China. O termo *Industrie 4.0* faz referência à Quarta Revolução Industrial atualmente em curso (segundo seus idealizadores), caracterizada pela aplicação intensiva de tecnologias da comunicação e da informação na indústria, com expectativas de disseminação de seu uso em sistemas chamados de cyber-físicos, voltados para a produção de bens e serviços. A evolução tecnológica em andamento prenuncia enormes impactos na competitividade industrial e aponta para uma reconfiguração de toda a indústria (...) (ARBIX, MIRANDA, TOLEDO, ZANCUL, 2018, p. 154).

Há um debate que se estende além da esfera da informação e virtual para definir essa quarta revolução. Há alguns anos, temas como a biotecnologia, os avanços em pesquisas genéticas e a neurociência foram inseridos nessa agenda. O que chama a atenção é que, independentemente deste debate, são sempre investimentos de alto valor agregado nos setores científicos e tecnológicos. Outro tema correlato é o da “Sociedade 5.0” que surge atrelado ao programa japonês de modernização social, política e econômica proposto em 2012, na gestão do ex-Primeiro Ministro Shinzo Abe. Essa proposta se definia como “a visão japonesa sobre o próximo passo da evolução humana” (ABENOMICS, p. 04). Embora voltada a esse país, essa proposta, assim como a da Indústria 4.0 que surge na Alemanha, traz direcionamentos relevantes sobre desenvolvimento sustentável e, mais uma vez, a aplicação da alta tecnologia para a modernização econômica-social. Esses paradigmas influenciam outras nações.

Lonsdale (2013), ao discutir as implicações desses desenvolvimentos e da chamada “esfera da informação”, avança nas mesmas características: poder cibernético refere-se ao campo no qual estão os dados, as informações, os sistemas operacionais, os programas (*softwares*) e os equipamentos (*hardware*). Deve-se mencionar o desenvolvimento da

Inteligência Artificial (IA) nesse campo associado à tecnologia, que possui implicações na arena da informação e outros setores associados ao poder virtual.

A informação, composta de dados da mais diversa natureza, é o recurso-chave desse campo que envolve a disseminação pública ou uso privado desses dados por governos e companhias de tecnologia e controladoras de redes sociais (vide Google, Cambridge Analytica, Twitter, Wikipedia, Facebook, WhatsApp, dentre outros). As empresas privadas de bens de consumo e indústrias de mídia beneficiam-se dessas práticas, à medida que podem produzir, direcionar e estruturar preferências de determinados nichos de mercado, aumentando a sua lucratividade.

Seja um agente público ou privado, aquele que tiver mais acesso e flexibilidade na coleta, armazenamento, utilização e interpretação dos dados possui uma vantagem comparativa. Prevalece sobre essas novas práticas um grande vácuo de legislação para lidar com a coleta, armazenamento, utilização e interpretação dos dados adquiridos. Isso possui implicações sociais, políticas, econômicas e de segurança, à medida que predominam certa liberalidade e insegurança jurídica.

Diante desse contexto, a sociedade civil mostra-se dividida entre a suposição da privacidade, da liberdade de expressão e a necessidade de tornar as redes sociais menos anônimas diante da proliferação de ataques virtuais e discursos de ódio e preconceito. Essas práticas disseminam-se baseadas no mesmo discurso de defesa da privacidade e, principalmente, da liberdade de expressão. A desregulamentação do setor tem levado à ampliação de disparos automáticos de mensagens, por meio de perfis e sites ditos individuais, que, quando examinados de perto, são falsos, controlados por empresas responsáveis pela criação de identidades inexistentes. Na maioria das vezes, esses perfis falsos estão associados a grupos políticos, empresariais ou governamentais, que disseminam propagandas e notícias inverídicas. Essa dimensão, inclusive,

relaciona-se muito à discussão a seguir de poder brando e de cooptação e as dinâmicas de polarização e conflito (abordadas em 4.3).

Por outro lado, os governos, penderes às demandas das populações, buscam regulamentações, mas, ao mesmo tempo, preservam sua capacidade de manter a coleta e controle dos dados por motivações securitárias. Segundo Halliday (2002), após os atentados terroristas de 11/09, cresceu a tolerância social com ações de espionagem, intervenção e monitoramento dos Estados sobre as sociedades, em uma situação de vigilância permanente. Os paralelos remontam à obra *1984* de George Orwell, que expressava situação similar de controle. Mas, voltando à pergunta inicial, por que esse é um recurso de poder híbrido?

Embora o espaço e a guerra cibernética possam parecer virtuais, eles necessitam de uma infraestrutura básica, que remete aos recursos tradicionais de poder: território, infraestrutura e capacidade industrial. Como destaca Lonsdale (2013),

(...) a infoesfera é melhor pensada como uma entidade polimorfa onde a informação existe e flui (...) partes são fisicamente concretas no sentido mais estrito. Isso se aplica substancialmente aos diversos componentes físicos que compõem a infoesfera como satélites, cabos e computadores. Portanto, existe uma significativa sobreposição entre (...) esta dimensão e o mundo físico (LONSDALE, 2013, p. 139).

Portanto, não há poder cibernético sem haver a infraestrutura e os meios físicos pelos quais ele pode operar. Essa situação pode ser percebida, por exemplo, na disputa pela tecnologia 5G entre os EUA e a China, a ser mais detalhada em 5.1. O que está em jogo é múltiplo: o controle da tecnologia, da informação e da infraestrutura para essas redes de comunicação entre Estados, empresas e indivíduos, que implicam também o acesso e controle físico de meios terrestres, aéreos, marítimos e espaciais.

Passando à análise da seguinte dimensão de poder, a do poder brando e de cooptação¹, as fontes de poder apresentam-se como mais diversas. O poder duro possuía forte componente de proximidade à geopolítica, esta dimensão detém pontos de contato com a geoeconomia, em termos de recursos comerciais e financeiros. Entretanto, essa dimensão envolve outras questões: as ideológicas, as sociais e culturais (relacionadas à construção e promoção de valores e modos de vida), as tecnológicas derivadas da ciência, pesquisa e inovação e a produção do conhecimento e do desenvolvimento das habilidades e competências associadas à adaptação, à capacidade de ouvir, planejar e flexibilizar.

Como os tópicos econômicos serão abordados no Capítulo 3, o foco aqui recai sobre este segundo grupo de temas, divididos em dois blocos: ideologia, sociedade e cultura, tecnologia, ciência, pesquisa, inovação e produção do conhecimento. O primeiro bloco possui aderência com o que se define como geocultura. Todavia, este não é um termo de uso corrente como os anteriores, e de alcance abrangente ou consensual na literatura.

Para autores como Wallerstein (2007), a geocultura seria o exercício do poder geopolítico por outros meios, impondo determinados padrões universais às sociedades. A reprodução cultural seria, apenas, uma reprodução da dominação de tipo capitalista como apontado por Cox (1986) e Halliday (1999). Explicando o fim da Guerra Fria, Halliday (1999) aponta como um dos fatores para a fragmentação da URSS e aliados a relevância das imagens produzidas pelas sociedades ocidentais vis-à-vis o bloco soviético, a atração gerada pelos bens de consumo e o modo de vida em geral representado pelos EUA (o *American Way of Life*).

O *American Way of Life* é simbolizado por uma série de fatores: o acesso a bens materiais da mais diversa natureza, o exercício pleno da

¹ Aqui não será possível detalhar em profundidade a evolução e disseminação dos esforços associados a essa esfera de poder nas últimas décadas, em particular no campo das políticas públicas e culturais, trabalhando-se apenas alguns exemplos. Recomenda-se, para esse panorama, a coletânea organizada por Chitty, Ji, Rawnsley and Hayden, 2017.

liberdade individual, informação e entretenimento, padrões comportamentais, valorativos, alimentícios, dentre outros. O acesso a esses bens concretos e subjetivos faz parte do que é definido como “sonho americano”, no qual ainda se inserem as perspectivas de liberdade e individualismo. A disseminação global de marcas e produtos empresariais e o desejo a seu acesso são alguns dos componentes da globalização que, como citado, correlaciona-se ao poder geoeconômico.

Além disso, existe o componente ideológico, que vai além desses fatores associados ao modo de vida, com implicações sobre o funcionamento e perfil dos regimes políticos e econômicos. O ápice desse modelo teria ocorrido no pós-Guerra Fria, com a mencionada Ordem Internacional Liberal (OIL), mas que vem enfrentando desafios nas últimas décadas. O choque de modelos, o aumento da violência e fragmentação social têm sido associados a uma resistência ao poder brando e de cooptação de outras nações, mas igualmente a seus limites naturais para agregar apoio devido à sua subjetividade e volatilidade na construção das preferências.

Nye Jr., criador do termo, tem avançado em uma relativização do peso desse recurso de poder para o exercício da liderança dos EUA e outros Estados que investem nessas agendas sociais e culturais. Uma fala recorrente em suas últimas obras (2005; 2011) é lembrar que o consumo de marcas dos EUA por outras nações e povos não garante a cooptação e pode gerar o efeito contrário: a rejeição. Os exemplos utilizados são diversos, mas um dos mais interessantes é afirmar que um cidadão de outro Estado frequentar o McDonald's não é garantia de que ele não cometerá atos violentos contra os EUA ou o que representa esse país. Potenciais rejeições podem ser encontradas também em padrões de vestimenta, comportamento e acesso à informação que levam a escolha de símbolos mais relacionados ao nacionalismo ou a fundamentalismos religiosos.

Essa questão é real e não deve ser subestimada, tendo em vista as inúmeras contrarreações atuais ao modo de vida dos EUA, fora de suas