

**Working
Paper**

576

GEOECONOMIA - Nº 23
Working Paper Series
Junho de 2025



**SAO PAULO SCHOOL
OF ECONOMICS**

**GEOECONOMIA: INTRODUÇÃO E APLICAÇÃO DO
CONCEITO COMO REFERENCIAL ANALÍTICO PARA UM
CONTEXTO INTERNACIONAL MULTIPOLAR**

Mauro Kiithi Arima Júnior
Magali Favaretto Prieto Fernandes

As manifestações expressas por integrantes dos quadros da Fundação Getulio Vargas, nas quais constem a sua identificação como tais, em artigos e entrevistas publicados nos meios de comunicação em geral, representam exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional da FGV. Portaria FGV Nº19

Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas FGV EESP

www.fgv.br/eesp

GEOECONOMIA: INTRODUÇÃO E APLICAÇÃO DO CONCEITO COMO REFERENCIAL ANALÍTICO PARA UM CONTEXTO INTERNACIONAL MULTIPOLAR

Mauro Kiithi Arima Júnior¹
Magali Favaretto Prieto Fernandes²

Resumo: O artigo tem como objetivo oferecer uma análise introdutória ao conceito de geoeconomia, contextualizando seu ressurgimento, formas de utilização e os modos como vem sendo aplicado na atualidade. Para isso, inicialmente apresenta uma revisão bibliográfica sob perspectiva histórica e interdisciplinar, abrangendo precedentes das escolas realista e liberal das Relações Internacionais, da Geografia e da Política Internacional Econômica. A partir de revisão anterior feita por Braz Baracuchy, destaca quatro gerações de autores e teóricos relevantes ao desenvolvimento conceitual da geoeconomia. Em seguida, o artigo concentra-se nas duas gerações mais recentes, abordando a dinâmica do sistema multilateral de comércio e suas transformações à luz da geoeconomia. Por fim, discute alguns dos principais instrumentos geoeconômicos e como têm sido mobilizados por autores contemporâneos. O artigo conclui ressaltando a relevância da perspectiva geoeconômica para a compreensão das complexas dinâmicas atuais de poder global e reconfiguração da ordem internacional em um contexto multipolar, pautado por acirrada competição tecnológica e disputa pelo controle de recursos estratégicos.

Palavras-Chave: Geoeconomia, Geopolítica, Comércio Internacional, Interdependência Econômica, Estratégia Nacional, Competição Tecnológica.

Abstract: This article offers an introductory analysis of the concept of geoeconomics, contextualizing its resurgence, current applications, and strategic relevance in contemporary global affairs. It begins with a historical and interdisciplinary literature review, drawing on precedents from both realist and liberal schools of International Relations, as well as from Geography and International Political Economy. Building on Braz Baracuchy's review, the study identifies four generations of key authors who have contributed to the conceptual development of geoeconomics. The focus then shifts to the two most recent generations, examining the dynamics and transformations of the multilateral trading system through a geoeconomic lens. Finally, the article explores major geoeconomic instruments and how they are being deployed by contemporary scholars and policymakers. It concludes by emphasizing the importance of the geoeconomic perspective for understanding the evolving dynamics of global power and the reconfiguration of the international order in a multipolar context characterized by intense technological competition and strategic resource rivalries.

Keywords: Geoeconomics, Geopolitics, International Trade, Economic Interdependence, National Strategy, Technological Competition.

Classificação JEL: A12; F50; F51; F52; F53; F59; K33.

1. Introdução: Histórico de um conceito

¹ Doutor em direito internacional pela Universidade de São Paulo, foi pesquisador do CCGI-FGV. É professor convidado da EAESP – FGV. É Assessor Internacional do Governo do Estado de São Paulo.

² Doutora em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV Direito SP) e LL.M. em International Legal Studies, pela Washington College of Law, American University, Washington, DC. Pesquisadora do Centro de Estudos de Geoeconomia do Comércio e Investimentos, vinculado à Escola de Economia da Fundação Getulio Vargas.

Goeconomia, dentre suas diferentes definições, pode ser entendida como a área de interseção entre a economia e a geopolítica, com o objetivo de atender a interesses estratégicos de Estados. Como campo de estudo, a goeconomia analisa como os países utilizam instrumentos econômicos para alcançar metas políticas e estratégicas no cenário internacional. Para alguns autores, a goeconomia também abrange, na outra direção, situações em que instrumentos políticos são empregados para atingir objetivos econômicos.

O conceito de goeconomia vem retomando relevância em um contexto internacional multipolar, onde as forças econômicas são frequentemente utilizadas como instrumentos de poder. Há, portanto, uma correlação positiva entre o poder analítico-explicativo da goeconomia e as mudanças no cenário internacional, que se direcionam a uma ordem baseada em prioridades estratégicas e cada vez mais distanciada dos preceitos econômicos liberais que predominaram no século XX.

Oferecendo uma perspectiva histórica sobre a goeconomia, Braz Baracuhy³, diplomata e acadêmico brasileiro, cujos trabalhos se concentram na interseção de geopolítica, comércio, e diplomacia econômica, explica que há relação direta entre goeconomia e geopolítica, sendo que esta última precede a primeira temporalmente. A geopolítica refere-se ao estudo da configuração de poder no sistema internacional e suas implicações para a competição política global e à organização estratégica do espaço mundial. A goeconomia, por sua vez, trataria do poder econômico internacional e das interações entre as dimensões econômica e política, bem como das implicações para a competição geoestratégica entre os principais atores econômicos internacionais. O componente econômico, ainda que subordinado ao político, constitui o traço distintivo fundamental entre geopolítica e goeconomia.

Braz Baracuhy faz uma análise abrangente, empregando o termo “goeconomia” em dois sentidos na estratégia de política externa: i) o uso do poder econômico para alcançar poder

³ BARACUHY, Braz. Goeconomia: a lógica geopolítica no comércio mundial. **Revista de Política Externa**, São Paulo, v.24, n 1, jul/dez 2015. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/319905729/BARACUHY-Goeconomia-A-Logica-Geopolitica-No-Comercio-Mundial-Politica-Externa>.

e influência geopolítica, e ii) o uso do poder geopolítico para atingir objetivos de poder e influência econômica. Aporta, portanto, as concepções de Sanjaya Baru, Suvi Dogra e Giovanni Grevi, que consideram a Geoeconomia como uma via de mão dupla⁴. Arremata afirmando que a geoeconomia “é um tipo especial de competição geopolítica”⁵.

Em um estudo introdutório da geoeconomia, é essencial distinguir a definição formal do conceito de geoeconomia das ideias que o fundamentam. Baracuhy observa que, embora o termo tenha sido cunhado em 1990 pelo estrategista Edward Luttwak, suas ideias já estavam presentes em trabalhos anteriores. Acadêmicos associados à escola realista das Relações Internacionais, como Morgenthau, Waltz, Mearsheimer, além da Economia Política Internacional, como Gilpin, conceberam a dinâmica do sistema internacional centrada no conceito de poder, e já adotavam aspectos da abordagem geoeconômica.

Baracuhy, de forma didática, divide os autores de geoeconomia em quatro gerações.

A primeira geração inclui alguns dos autores clássicos de geopolítica, como Halford Mackinder, James Fairgive, Albert O. Hirshman e George Kennan. Mackinder, geógrafo britânico, e seu discípulo Fairgive, cunharam o conceito de *Heartland*, atribuído à região central da Eurásia, como região crítica para as dinâmicas de poder globais⁶. De acordo com Mackinder, o controle sobre essa área permitiria o domínio do mundo devido à sua posição central e ao acesso tanto à Europa quanto à Ásia. A famosa premissa de Mackinder é resumida em sua frase: "Quem controla a Europa Oriental comanda o Heartland; quem controla o Heartland comanda o mundo." Tanto Mackinder quanto Fairgive, ainda nos anos anteriores à Primeira Guerra, acreditavam que o controle do *Heartland*, potencialmente pela Alemanha, China ou Índia, poderia levar à superação do poder britânico, que, por oposição, se baseava no controle naval dos oceanos.

⁴ BARU, Sanjaya; DOGRA Suvi. (eds.) **Power Shifts and New Blocs in the Global Trading System**. Londres: IISS Adelphi book, 2015; GREVI, Giovanni. Geo-Economics and Global Governance. In: MARTININGUI, Ana; YOUNGS, Richard (eds.), *Challenges for European Foreign Policy in 2012: What Kind of Geo-Economic Europe?* Madri: FRIDE, 2011.

⁵ BARACUHY, Braz, ob. cit. p.2.

⁶ MACKINDER, Halford. *The Geographical Pivot of History*. **The Geographical Journal** v. 23, n. 4, 1904; FAIRGRIEVE, James. *The Gateways of Commerce*. Londres: George Philip & Son Ltd. **Geography and World Power**. Londres: London University Press, 1921.

Hirshman, economista e cientista social alemão⁷, antes da Segunda Guerra, enfatizou o uso de instrumentos comerciais pela Alemanha nazista para conquistar territórios e expandir zonas de influência, em detrimento de potências como Inglaterra e França.

Por fim, Kennan, diplomata, historiador e acadêmico norte-americano, conhecido como um dos principais formuladores da política externa dos Estados Unidos, influenciou a arquitetura econômica do pós-Segunda Guerra Mundial e a política de contenção adotada pelos Estados Unidos contra a União Soviética⁸. Kennan estruturou, por meio de instrumentos econômicos, estratégias para conter a influência soviética e comunista no período pós-guerra. Esses instrumentos tinham funções interligadas: aumentar os ganhos econômicos dos EUA, manter e expandir sua zona de influência, e conter a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o comunismo.

A segunda geração de autores de geoeconomia, cujos trabalhos foram publicados nas décadas de 1970 e 1980, foi fortemente influenciada pelo contexto da Guerra Fria. Esses autores reagiram à aparente vantagem geopolítica da União Soviética sobre os Estados Unidos, refletida na influência do comunismo no processo de descolonização africana e no resultado desfavorável da Guerra do Vietnã. Essa geração inclui pensadores que combinam a visão econômica liberal com aspectos de distribuição e disputa pelo poder mundial.

Robert Keohane e Joseph Nye, que mais tarde se tornariam referências da corrente Institucionalista das Relações Internacionais, são classificados como integrantes dessa segunda geração. Keohane e Nye, professores de Relações Internacionais e Ciência Política nas Universidades de Princeton e Harvard, respectivamente, criaram os conceitos de "Interdependência Complexa", "Poder Multidimensional" e "Soft Power"⁹. Segundo esses autores, Estados são interdependentes em várias esferas, incluindo comércio, finanças, meio ambiente e segurança. Essa perspectiva ajuda a entender como as

⁷ HIRSCHMAN, Albert O. **National Power and the Structure of Foreign Trade**. Berkeley, University of California Press, 1945.

⁸ George Kennan, então alto funcionário do Departamento de Estado americano em Moscou, publicou o documento que ficou conhecido como "O Longo Telegrama", posteriormente publicado em 1947. KENNAN, George. *The Sources of Soviet Conduct*. Foreign Affairs, July, 1947. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/russian-federation/george-kennan-sources-soviet-conduct>.

⁹ KEOHANE, Robert O. ; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. Boston: Little, Brown, 1977.

economias e políticas de diferentes países estão ligadas, influenciando suas decisões e comportamentos. Por meio da ideia de "poder multidimensional", ambos desafiaram a noção tradicional de poder, sugerindo que o poder não é apenas militar ou coercitivo, mas também econômico e sistêmico. Tal noção trouxe renovada compreensão sobre como influenciar e ser influenciado em um contexto global.

Nye, em particular, popularizou o conceito de "*soft power*," que se refere à capacidade do país de influenciar outros mediante atração e persuasão, em vez da força militar ou econômica, expandindo o entendimento de como os estados podem exercer influência no cenário global. Keohane e Nye analisaram como as relações econômicas são cruciais à estabilidade e à paz globais, assim como a importância das instituições internacionais na promoção da cooperação entre estados interdependentes, trazendo à tona questões como comércio, investimentos e acordos multilaterais. Essas contribuições moldaram a compreensão da economia e política internacionais e ajudaram a formar o pensamento geoeconômico da época.

Também ganha destaque na década de 1980 os estudos sobre "economic statecraft" e sanções econômicas, por David Baldwin, idealizados como alternativa ao contexto de disputa nuclear entre as duas grandes potências¹⁰.

A terceira geração coincide com o fim da Guerra Fria nos anos 90, o colapso do equilíbrio bipolar, e a ascensão, aparentemente incontestável, dos preceitos políticos e econômicos liberais. Esse período relativamente longo de unipolaridade nas relações internacionais marcou a consolidação da ordem econômica (neo)liberal, caracterizada pelo ativismo de instituições multilaterais e pela predominância da cooperação entre os atores globais. Os autores de geoeconomia dessa geração tinham como objetivo subsidiar os Estados Unidos em sua estratégia econômica, especialmente na competição com o Japão, que se delineava como potência industrial emergente, e nos esforços de se beneficiar do processo de globalização econômica, dentro de sua esfera de influência.

Em 1990, Edward Luttwak cria o termo "Geoeconomia", a partir da junção da "lógica do conflito com métodos do comércio". Poucos anos depois, Pascal Lorot introduz o conceito

¹⁰ BALDWIN, David A. **Economic Statecraft**. Princeton: Princeton University Press, 1985.

na França¹¹. Nesta terceira geração, o termo geoeconomia é cunhado de a partir de considerações de segurança, passam a estar subordinadas aos objetivos econômicos.

Por fim, a quarta geração delineada por Baracuhy, surge a partir da crise financeira de 2008, da consolidação da ascensão da China como potência econômica, da articulação do BRICS como instrumento de diplomacia econômica em 2009, e do crescente enfraquecimento das instituições de Bretton Woods. Considerada como “Geoeconomia Neoclássica”, tem como seus principais representantes Mark Thirlwell, Baru e Dogra, Giovanni Grevi e Mikael Wigell, dentre outros¹².

Alguns dos conceitos e autores da terceira e quarta gerações serão aprofundados no item 2.1 que trata da ideia da Geoeconomia no contexto do comércio internacional.

Como salienta Baracuhy, a divisão da geoeconomia em gerações tem utilidade didática. É importante destacar que, muito antes da popularização do termo geoeconomia, as ideias fundamentais da disciplina já eram exploradas por autores comumente qualificados como pensadores de geopolítica, seja na teoria de Relações Internacionais, Economia Política Internacional e Geografia Internacional.

2.A geoeconomia e o sistema multilateral de comércio

O termo "geoeconomia" foi popularizado por Luttwak em seu artigo de 1990 intitulado "*From Geopolitics to Geo-Economics*"¹³. Luttwak, historiador estadunidense e estrategista militar, descreveu, de forma pioneira, o movimento de mudança do uso da força militar para o uso de ferramentas econômicas na busca de objetivos estratégicos. Segundo Luttwak, a competição econômica passa a assumir centralidade na arena

¹¹ LUTWAK, Edward. From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. **The National Interest**, n. 20, p. 17-23, 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/42894676>.

¹² THIRLWELL, M. The Return of Geo-Economics: Globalization and National Security. **Lowy Institute for International Policy**, Setembro, 2010; BARU, Sanjaya; DOGRA Suvi. (eds.) **Power Shifts and New Blocs in the Global Trading System**. Londres: IISS Adelphi book, 2015; GREVI, G. Geo-Economics and Global Governance. In: MARTININGUI, Ana; YOUNGS, Richard (eds.), **Challenges for European Foreign Policy in 2012: What Kind of Geo-Economic Europe?** Madri: FRIDE, 2011; WIGELL, Mikael. Conceptualizing regional powers' geoeconomic strategies: neo-imperialism, neo-mercantilism, hegemony, and liberal institutionalism. **Asia Europe Journal**, v. 14, p. 135–151, 2016. <https://doi.org/10.1007/s10308-015-0442-x>.

¹³ LUTWAK, Edward. From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. **The National Interest**, n. 20, p. 17-23, 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/42894676>.

internacional, substituindo, em muitos casos, a guerra convencional como forma de exercer influência global. Para este autor, as guerras comerciais, a competição por mercados e o controle sobre fluxos financeiros passaram a ser novas formas de conflito entre as nações.

Quando Luttwak formulou e conceituou geoeconomia, a ordem internacional ainda apresentava características liberais, o que provavelmente enfraqueceu a sua análise. Recentemente, esta análise foi retomada com nova força, em um período no qual as instituições multilaterais enfrentam desafios aparentemente intransponíveis e a economia internacional é cada vez mais moldada por prioridades políticas e estratégicas.

Outros pensadores dessa geração que ganharam notoriedade são Robert Blackwill e Jennifer Harris, co-autores do livro "*War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*"¹⁴. Nesse trabalho, Blackwill e Harris discutem como o uso de instrumentos econômicos, tais como sanções, investimentos estratégicos e políticas comerciais, constituem formas de "guerra econômica" utilizada pelos Estados para projetar poder e influenciar o comportamento de outros atores globais.

Blackwill e Harris definem geoeconomia como o "uso intencional de instrumentos econômicos para promover e defender interesses nacionais, e produzir resultados geopolíticos favoráveis."¹⁵ Os autores concentram-se principalmente na descrição e análise de instrumentos econômicos utilizados de maneira relacional e direta.

Tanto Luttwak quanto Blackwill e Harris enfatizam os instrumentos econômicos como meios para atingir fins políticos e geoestratégicos. Em sua análise histórica sobre o conceito de geoeconomia, Baracuhy acrescenta que a geoeconomia também contempla o uso de poder geopolítico para conseguir o aumento de poder e de influência econômica. Para esse autor brasileiro, o que qualifica o fenômeno como geoeconômico é a presença da dimensão econômica em combinação com a dimensão política.

¹⁴ BLACKWILL, Robert; HARRIS, Jennifer. **War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft**. Cambridge: Harvard University Press, 2016. Cf. TROXELL, John F. Geoeconomics in Military Review. **Army University Press**. 2016. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/China-Reader-Special-Edition-September-2021/Troxell-Geoeconomics/> Acesso em 20 set 2024.

¹⁵ BLACKWILL, Robert; HARRIS, Jennifer. **War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft**. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

Já Henrique Choer Moraes¹⁶, também diplomata e acadêmico brasileiro da área de Relações Internacionais, em artigo recente com Anthea Roberts e Vitor Ferguson, acadêmicos australianos, têm visão mais restrita de geoeconomia. Em um primeiro momento, os autores reconhecem a influência do pensamento realista das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional na estruturação e no objeto de análise da geoeconomia. Porém, em um segundo momento, distinguem a geoeconomia do que se convencionou chamar de *economic statecraft* ou diplomacia econômica. Para estes autores, que escrevem no contexto contemporâneo, *economic statecraft* seria o uso de instrumentos econômicos por um Estado para influenciar a conduta de outros. A perspectiva, portanto, é sempre relacional: um Estado usando instrumentos econômicos contra ou a favor de outro Estado, com finalidade política. A geoeconomia, no entanto, seria mais do que o estudo dos instrumentos econômicos em relações entre Estados, contemplando também as formas de incremento dos ativos considerados relevantes e das capacidades (*capabilities*) para produzi-los. Nesse sentido, embora mais restrito, a geoeconomia apresenta perspectiva mais sistêmica.

Choer, Roberts e Ferguson explicam que o uso de sanções comerciais e econômicas - como congelamento de investimentos e ativos, e suspensão de meios de pagamentos - são instrumentos típicos de *economic statecraft*, mas não são necessariamente o objeto principal do estudo da geoeconomia. Diversamente de Luttwak e Blackwill, entendem que a geoeconomia deve se concentrar em temas como o desenvolvimento competitivo de novas tecnologias comercialmente importantes, no financiamento e o subsídio de exportações, no contexto também das políticas de desenvolvimento nacional e de fortalecimento do país no cenário internacional. A geoeconomia centra sua análise na busca pelo aumento do poder econômico por países desenvolvidos e na projeção e manutenção do seu poder político e de influência, mas também nas políticas econômicas de empoderamento nacional para países em desenvolvimento ou emergentes.

Roberts, Choer Moraes e Victor Ferguson argumentam que o aumento da relevância dos estudos de geoeconomia coincide com o declínio da ordem liberal, instaurada após a

¹⁶ ROBERTS, Anthea; MORAES, Henrique Choer; FERGUSON, Victor. Toward a Geoeconomic Order, *Journal of International Economic Law*, 2019. Disponível em: <https://academic.oup.com/jiel/article-abstract/22/4/655/5637576>.

Guerra Fria e o advento do que alguns autores denominam de "ordem internacional pós-liberal"¹⁷ ou "ordem internacional geoeconômica". A transição para essa nova ordem tem implicações significativas para as regras e instituições internacionais construídas a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, consolidadas e expandidas no período pós-Guerra Fria.

Na “nova” ordem internacional geoeconômica, observa-se a mudança da linguagem de cooperação para outra de competição e conflito, mesmo que aparentemente expressas em conformidade com as normas e instituições internacionais. Mesmo que contida no âmbito de estruturas de regimes internacionais, a interação entre os atores passa a ser mais de competição e conflito que de harmonia e cooperação.

Sendo assim, a racionalidade subjacente ao desenho das políticas comerciais e de investimento altera-se. Por exemplo, a premissa de que o comércio internacional traz ganhos recíprocos (*win-win game*) é fortemente contestada com base em considerações de ordem geoestratégica. Na ordem liberal, defendia-se que produzir e exportar *commodities*, por exemplo, poderia ser tão relevante quanto produzir e exportar computadores ou aeronaves, desde que a alocação de recursos estivesse alinhada às vantagens comparativas dos países. No entanto, na perspectiva geoeconômica, o controle, a produção e o comércio de certos produtos devem ser monitorados e controlados pelo Estado,, mesmo que, em última análise, eles se tornem mais caros para os consumidores, em razão de barreiras impostas à importação ou à exportação.

Choer Moares, ao analisar o histórico do conceito de geoeconomia, explica que, ironicamente, Luttwak o formulou em um período em que a ordem liberal ainda era pouco contestada. Após o fim da Guerra Fria, as instituições econômicas internacionais passaram a operar sob menor pressão política e geoestratégica, funcionando em sintonia com os princípios liberais. Nesse contexto, a aplicação da lógica da teoria econômica de ganhos absolutos e de aumento do bem-estar mediante a cooperação entre atores fazia sentido. Esses contornos duraram por mais de duas décadas, com ganhos efetivos para

¹⁷ ROBERTS, Anthea; MORAES, Henrique Choer; FERGUSON, Victor. Toward a Geoeconomic Order, **Journal of International Economic Law**, 2019. Disponível em: <https://academic.oup.com/jiel/article-abstract/22/4/655/5637576>.

vários atores, especialmente Estados Unidos, União Europeia e China. O sistema multilateral de comércio, regido por princípios como cláusula da nação mais favorecida, tratamento nacional e transparência¹⁸, principalmente após a criação da OMC em 1994, passou a ser legalizado, regido por normas jurídicas (*law based*) e garantido por um eficiente sistema de solução de controvérsias (*quasi-judicial*)¹⁹.

Por mais de vinte anos, o sistema multilateral de comércio funcionou de maneira satisfatória, e ofereceu respostas aos conflitos relacionados ao comércio internacional, arrefecendo eventuais escaladas de ações e respostas protecionistas. Seu declínio começou a ocorrer com as dificuldades de se concluir a Rodada Doha²⁰, devido ao maior protagonismo dos países em desenvolvimento, notadamente dos países emergentes, como Brasil e Índia, que conseguiam bloquear as negociações por consenso. Após o fracasso da Rodada, que consubstanciou-se por volta de 2008, o sistema começou a apresentar graves problemas até a quase paralisação em que se encontra no momento atual, como resultado da inoperância do Órgão de Apelação que integra o mecanismo de solução de controvérsias, cuja renovação de juízes foi obstaculizada pelos Estados Unidos.

É reconhecido que a ordem econômica liberal, e particularmente, o sistema multilateral de comércio, apesar de construídos segundo os interesses das potências econômicas da época, notadamente Estados Unidos e Grã-Bretanha, geraram ganhos materiais relativos para vários países, notadamente a China, apesar de integrada ao sistema somente a partir de 2001. O direito internacional econômico fortaleceu-se, como ramo autônomo do direito internacional dedicado ao comércio e investimentos, estudo do funcionamento

¹⁸ Cláusula da nação mais favorecida, tratamento nacional e transparência são os três princípios basilares do sistema multilateral de comércio. Estão expressos, respectivamente, nos art. 1, 3 e 10 do GATT. Os dois primeiros expressam a ideia de não discriminação. A cláusula do tratamento nacional determina que o benefício concedido a um parceiro comercial deve ser estendido aos demais membros do sistema. O tratamento nacional proíbe a discriminação entre bens nacionais e importados (exceto mediante aplicação de tarifa de importação). A transparência implica que as medidas comerciais adotadas pelo país devem ser publicadas de forma que possam ser conhecidas pelos parceiros.

¹⁹ Sobre a legalização do sistema de comércio, ver GOLDSTEIN, J., KAHLER, M., KEOHANE, R. O., & SLAUGHTER, M. Introduction: Legalization and World Politics. **International Organization**, v. 385, 2000. Disponível em: <https://slaughter.scholar.princeton.edu/sites/g/files/toruqf4716/files/slaughter/files/iointro.pdf> Ver também HOWSE, Robert. . From Politics to Technocracy—and Back Again: The Fate of the Multilateral Trading Regime. **American Journal of International Law**, 96, 2002, p 94 - 117. Disponível em: https://www.law.nyu.edu/sites/default/files/ECM_PRO_060048.pdf.

²⁰ Rodada de negociação inconclusa, iniciada em 2001 em Doha, no Qatar, também chamada de “Rodada do Desenvolvimento”, devido ao protagonismo dos países em desenvolvimento e tentativa de inclusão dos temas agrícolas, que até então ficaram relegado nas rodadas anteriores.

institucional e legal das organizações internacionais, como a OMC, o Fundo Monetário Internacional (FMI), acordos bilaterais de investimentos, e variados processos de integração econômica mediante a criação de áreas de livre comércio, uniões aduaneiras e mercados comuns.

A paralisação das negociações comerciais multilaterais, desde o fracasso da Rodada Doha, e a proliferação de acordos de livre de comércio, criando uma rede intrincada de relações, as quais se denominou *spaghetti bowl*²¹, prenunciavam problemas mais graves para o sistema multilateral de comércio. O processo de acessão da China à OMC, e a pujança comercial do país asiático, associada ao seu modelo de “capitalismo estatal”, começaram a criar instabilidades no sistema²². A isto se soma a insatisfação explícita dos Estados Unidos em relação ao órgão de solução de controvérsias da OMC, naquilo que passou a apontar como “excessiva legalização” das decisões. Nesse movimento, os Estados Unidos, como principal idealizador do sistema, acaba voltando-se contra ele, fazendo com que um dos pilares mais relevantes da ordem liberal - o sistema multilateral de comércio baseado em regras - começasse a ruir.

No cenário da ordem geoeconômica emergente, a visão do ator hegemônico (*hegemon*) sobre o livre comércio, portanto, altera-se em função do aumento de poder relativo dos seus rivais, como demonstrado pelo comportamento recente dos Estados Unidos em relação ao sistema multilateral de comércio, com a crescente imposição de barreiras tarifárias, desde a primeira administração de Donald Trump, e o consequente bloqueio ao Órgão de Apelação.

Mais recentemente, observa-se a continuidade das mesmas diretrizes durante o governo de Joe Biden, bem como o retorno da política tarifária no segundo mandato de Donald Trump, a partir de 2025 — agora delineada com contornos ainda mais explícitos e marcada pelo aprofundamento do uso de instrumentos geoeconômicos e de segurança

²¹ BHAGWATI, Jagdish. , "U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas". Em Jagdish Bhagwati and Anne O. Krueger. *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, The AEI Press, 1995, pp. 1-18. Disponível em: <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2023/07/AEI-STUDIES-PolicyReform-03.pdf?x85095>

²² A acessão da China à OMC causou, desde o início, problemas de fricção e acomodação. Com uma economia muito grande, fortemente voltada para o comércio exterior e dissociada dos princípios de livre mercado, a China desafiou os principais atores e regras do sistema de comércio, principalmente em temas como subsídios, dumping e alcance das empresas estatais.

nacional. Nesse contexto, a potência hegemônica passa a empreender uma estratégia voltada à desarticulação do sistema multilateral, por meio de movimentos sistemáticos de retirada e esvaziamento institucional.

Na “nova” ordem geoeconômica, a ideia de interdependência complexa, conforme teorizada por Keohane e Nye, predominante durante a ordem liberal, passa a ser considerada ameaçadora. A interdependência, quando desencadeia aumento de ganhos relativos aos Estados rivais, passa a ser desinteressante para o estado hegemônico. Este passa a atuar para solapar a dependência mútua, mesmo que essa atuação resulte no esfacelamento das estruturas e instituições por ele mesmo criadas.

3. Instrumentos de Geoeconomia e algumas aplicações ao contexto contemporâneo

Se considerada na acepção ampla, especialmente aquela adotada por Braz Baracuhy, a geoeconomia pode abranger um conjunto de temas e instrumentos. São exemplos: o controle de recursos naturais escassos e fontes de energia, a instrumentalização da política comercial, e o controle de investimentos internos e externos, para mencionar apenas os mais relevantes no momento atual.

O controle sobre recursos naturais, por exemplo, desempenha historicamente papel central na geopolítica. Mas, na era da geoeconomia, tal dinâmica adquire novos contornos. O petróleo, a despeito da corrida por energias renováveis, continua a ser recurso essencial para a geoeconomia contemporânea²³, como indicam conflitos e instabilidades recorrentes em regiões produtoras dessa *commodity*. Igualmente, o acesso a recursos estratégicos, como o gás natural e os minerais críticos, matéria prima essencial à corrida tecnológica por carros elétricos e recursos de inteligência artificial, dentre outras aplicações, tornou-se, na atualidade, instrumento geoeconômico vital para países como Rússia, China, Estados Unidos e os países europeus, fortemente dependente de recursos energéticos provenientes da Rússia.

²³ FUSER, Igor. **Petróleo e poder: O envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico**. São Paulo: Ed. Unesp: Programa San Tiago Santos em relações internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2009. Disponível em: <https://editoraunesp.com.br/catalogo/9788571398191,petroleo-e-poder>

Michael Klare, em sua obra "*Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*"²⁴, explica que os conflitos internacionais do futuro serão provavelmente determinados pela disputa por recursos naturais escassos, como água, terras aráveis e energia. Para Klare, o controle desses recursos poderá ser usado como instrumento de poder e se tornará, muito provavelmente, motivo de competição e de conflitos entre as nações. Nesse sentido, Estados que possuem vastas reservas desses recursos podem exercer pressão e condicionar a conduta daqueles que carecem desses ativos. Há também a possibilidade de explorarem economicamente tais recursos. Porém, boa parte desses recursos naturais localiza-se em países em desenvolvimento da África e da América Latina, que não conseguem transformar seus recursos naturais em instrumentos de poder, ficando frequentemente submetidos à exploração predatória de empresas e Estados mais poderosos.

Na perspectiva de autores como Luttwak, Blackwill e Harris, que sustentam um conceito menos amplo e mais instrumental de geoeconomia, a imposição de tarifas e de sanções comerciais com finalidade política são dois dos objetos mais importantes da geoeconomia contemporânea. A política de sanções, como as aplicadas pelos Estados Unidos contra o Irã e a Rússia, ou mesmo o embargo comercial contra Cuba, indica como o poder econômico pode ser usado para isolar esses países e induzi-los a mudar suas políticas nucleares e expansionistas. As sanções tornaram-se instrumento de "guerra econômica", usada para atingir objetivos políticos sem recorrer estritamente à força militar.

Blackwill e Harris fazem uma taxonomia dos instrumentos de economia usados pelos Estados que pode ser útil à sua análise mais aprofundada. Os autores alocam os instrumentos em quatro áreas: comércio, investimentos, ajuda ou auxílio (*aid*) e políticas (*policies*). Esses instrumentos, por sua vez, podem ser positivos ou negativos em relação aos destinatários, embora as características de positividade ou negatividade possam ser contestadas. São exemplos de instrumentos comerciais positivos, os acordos comerciais e as compras governamentais, e negativos, as sanções comerciais, os embargos e os subsídios. Em matéria de investimentos, são considerados positivos o perdão de dívidas e as contribuições para instituições financeiras. São entendidos como negativos os

²⁴ KLARE, Michael. **Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict**. New York: Henry Holt and Company, 2001.

instrumentos que congelam ativos e manipulam o câmbio. A ajuda pode ser positiva se for assistência oficial e se, por exemplo, forem destinadas à saúde ou outra necessidade pública. Se for condicionada, no entanto, a ajuda passa a ser negativa (por exemplo, ajuda financeira condicionada ao apoio político em determinada votação do Conselho de Segurança da ONU). As políticas, por fim, podem ter impacto positivo ou negativo, a depender seu conteúdo²⁵.

As amplas disputas econômicas entre os Estados Unidos e a China, que envolvem aspectos comerciais, tecnológicos e de investimentos, talvez sejam os exemplos contemporâneos mais eloquentes de geoeconomia. No livro "*Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*"²⁶, Graham Allison explica a rivalidade sino-americana, descrevendo de que forma a competição econômica e tecnológica converteu-se em campo de batalha estratégico entre os dois países. A "armadilha de Tucídides" mencionada por Allison remete ao risco de guerra inevitável entre a potência dominante e a emergente, e a geoeconomia torna-se a arena predominante de confronto entre as duas potências.

No contexto da rivalidade sino-americana, a abrangente iniciativa chinesa denominada "Cinturão e Rota" (*Belt and Road Initiative*) também é uma clara expressão da lógica geoeconômica. Sob a forma de vultosos aportes de investimento em infraestrutura em países específicos, combinados com mecanismos de ajuda (*aid*) para expandir a influência geopolítica e criar uma situação de dependência unilateral, a China incrementa sua capacidade de projeção de poder para o continente asiático, africano, e também em direção a outras partes do mundo, incluindo Europa e América Latina.

Segundo David Shambaugh²⁷, a China tem usado investimentos em infraestrutura, como estradas, portos aeroportos e ferrovias, para criar relações econômicas profundas com

²⁵ BLACKWILL, Robert; HARRIS, Jennifer. **War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft**. Cambridge: Harvard University Press, 2016. Cf. TROXELL, John F. **Geoeconomics in Military Review**. 2016. Disponível em:

<https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/January-February-2018/Geoeconomics/#:~:text=Blackwill%20and%20Harris%20enumerate%20seven,cyber%2C%20and%20energy%20and%20commodities>. Acesso em 20 set 2024.

²⁶ ALLISON, Graham. **Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?** Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

²⁷ SHAMBAUGH, David. **China Goes Global: The Partial Power**. New York: Oxford University Press, 2013.

outras nações, especialmente em regiões como a Ásia Central, África e América Latina. Esses investimentos, financiados por meio de empréstimos e parcerias estratégicas, permite à China estender sua influência além das fronteiras regionais, construindo dependências econômicas e diplomáticas.

Por meio de instrumentos econômicos e regulatórios, especialmente de financiamentos de grandes empreendimentos, execução de projetos conjuntos e disseminação de *standards* e tecnologias, a China pode afetar a estabilidade da rede de segurança concebida pelos EUA, mediante alianças militares e o estabelecimento de parceiros estratégicos em diversas partes do mundo²⁸.

Para alguns teóricos como Parag Khanna²⁹, o futuro da geoeconomia está fortemente ligado à conectividade global. Segundo Khanna, quem controla as redes de transporte, energia e dados, controlará o futuro da economia mundial. A China, ao investir em infraestrutura crítica em todo o mundo, se posiciona como potência dominante na nova ordem geoeconômica global, criando um conjunto de estados dependentes de seus recursos.

A perspectiva geoeconômica pode ser igualmente usada para tratar dos grandes temas globais, como as mudanças climáticas, a transição para economia verde e a revolução digital. Jeffrey Sachs³⁰ enfatiza que as questões ambientais e a transição energética serão relevantes nas disputas geoeconômicas do futuro. Países que liderarem a inovação em energias renováveis e tecnologias sustentáveis terão, provavelmente, uma vantagem competitiva significativa em um mundo cada vez mais preocupado com o impacto ambiental.

A competição em matéria de tecnologia tornou-se um dos principais pontos de disputa geoeconômica, especialmente devido ao processo de transformação digital. O controle

²⁸ O tema dos efeitos da BRI sobre o sistema global de segurança dos EUA foi avaliado em uma série de ensaios disponíveis em **The National Bureau of Asian Research**. China's Belt and Road Initiative: Military and Security Implications. Disponível em: <https://www.nbr.org/program/chinas-belt-and-road-initiative-military-and-security-implications/>. Acesso em 03 Nov 2024.

²⁹ KHANNA, Parag **Connectography: Mapping the Future of Global Civilization**, New York: Penguin Random House, 2016.

³⁰ SACHS, Jeffrey. **The Age of Sustainable Development**. New York: Columbia University Press, 2015.

sobre tecnologias de ponta, como inteligência artificial, 5G e computação quântica, tem sido preocupação estratégica das potências atuais, incluindo Estados Unidos e China. A corrida pela supremacia em inteligência artificial será um dos principais focos geoeconômicos entre os Estados Unidos e a China nas próximas décadas³¹.

2.3 Considerações finais

Diante das transformações profundas que caracterizam a ordem internacional contemporânea, marcada pela erosão das estruturas liberais e pela intensificação da competição entre grandes potências, a geoeconomia se consolida como um referencial analítico indispensável. Ao integrar as dimensões econômica e estratégica, o conceito permite não apenas compreender o uso de instrumentos econômicos com finalidades políticas, mas também captar as novas racionalidades que orientam a formulação de políticas nacionais, comerciais e tecnológicas.

A revisão histórica e conceitual apresentada neste artigo demonstra que a geoeconomia não é novidade, nem representa uma ruptura com paradigmas anteriores, mas traz um desenvolvimento e elaboração que se renovam a partir das mudanças nos modos de exercício do poder e configurações entre os Estados. De Mackinder a Luttwak, de Baracuhy a Choer e Roberts, o conceito tem se mostrado sensível às mudanças estruturais da ordem mundial, ao mesmo tempo em que se adapta às novas formas de competição interestatal, cada vez mais centradas em recursos estratégicos, tecnologia e infraestrutura crítica.

Ao invés de reduzir-se a uma ferramenta de análise aplicada exclusivamente às potências tradicionais, a geoeconomia também oferece um vocabulário estratégico e interpretativo relevante para países em desenvolvimento, permitindo-lhes identificar oportunidades, antecipar riscos e formular respostas eficazes no tabuleiro global. Nesse sentido, a geoeconomia deve ser compreendida não como mero campo instrumental de ação, mas como uma lente teórica e empírica capaz de iluminar os rearranjos do poder global e

³¹ LEE, Kai-Fu. *AI Superpowers: China, Silicon Valley, and the New World Order*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2018.

oferecer subsídios concretos à tomada de decisão em contextos marcados por incerteza e disputas assimétricas.

Assim, ao captar a transição de uma ordem liberal para uma ordem pós-liberal ou geoeconômica, o conceito reafirma sua atualidade e utilidade: é precisamente nesse novo cenário que sua capacidade explicativa se revela mais potente. Para acadêmicos, formuladores de políticas e analistas estratégicos, a geoeconomia não apenas amplia a compreensão das dinâmicas internacionais, como também oferece ferramentas concretas para navegar os desafios do século XXI.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham. **Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?** Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

BALDWIN, David A. **Economic Statecraft**. Princeton: Princeton University Press, 1985.

BARACUHY, Braz. Geoeconomia: a lógica geopolítica no comércio mundial. **Revista de Política Externa**, São Paulo, v.24, n 1, jul/dez 2015. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/319905729/BARACUHY-Geoeconomia-A-Logica-Geopolitica-No-Comercio-Mundial-Politica-Externa>.

BARU, Sanjaya; DOGRA Suvi. (eds.) **Power Shifts and New Blocs in the Global Trading System**. Londres: IISS Adelphi book, 2015; GREVI, Giovanni. Geo-Economics and Global Governance. In: MARTININGUI, Ana; YOUNGS, Richard (eds.), *Challenges for European Foreign Policy in 2012: What Kind of Geo-Economic Europe?* Madri: FRIDE, 2011.

BHAGWATI, Jagdish. , "U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas". Em Jagdish Bhagwati and Anne O. Krueger. **The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements**, The AEI Press, 1995, pp. 1-18. Disponível em: <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2023/07/AEI-STUDIES-PolicyReform-03.pdf?x85095>

BLACKWILL, Robert; HARRIS, Jennifer. **War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft**. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

FUSER, Igor. **Petróleo e poder: O envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico**. São Paulo: Ed. Unesp: Programa San Tiago Santos em relações internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2009. Disponível em: <https://editoraunesp.com.br/catalogo/9788571398191,petroleo-e-poder>

GOLDSTEIN, J., KAHLER, M., KEOHANE, R. O., & SLAUGHTER, M. Introduction: Legalization and World Politics. **JSTOR**. *International Organization*, 385, 2000. Disponível em: <https://slaughter.scholar.princeton.edu/sites/g/files/toruqf4716/files/slaughter/files/oiintro.pdf>.

HIRSCHMAN, Albert O. **National Power and the Structure of Foreign Trade**. Berkeley, University of California Press, 1945.

HOWSE, R.L. . From Politics to Technocracy—and Back Again: The Fate of the Multilateral Trading Regime. **American Journal of International Law**, 96, 2002, p 94 - 117. Disponível em: https://www.law.nyu.edu/sites/default/files/ECM_PRO_060048.pdf.

KHANNA, Parag **Connectography: Mapping the Future of Global Civilization**, New York: Penguin Random House, 2016.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. Boston: Little, Brown, 1977.

KLARE, Michael. **Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict**. New York: Henry Holt and Company, 2001.

LEE, Kai-Fu. **AI Superpowers: China, Silicon Valley, and the New World Order**. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2018.

LUTWAK, Edward. From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. **The National Interest**, n. 20, p. 17-23, 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/42894676>.

MACKINDER, Halford. The Geographical Pivot of History. **The Geographical Journal** v. 23, n. 4, 1904; FAIRGRIEVE, James. The Gateways of Commerce. Londres: George Philip & Son Ltd. **Geography and World Power**. Londres: London University Press, 1921.

ROBERTS, Anthea; MORAES, Henrique Choer; FERGUSON, Victor. Toward a Geoeconomic Order, **Journal of International Economic Law**, 2019. Disponível em: <https://academic.oup.com/jiel/article-abstract/22/4/655/5637576>.

SACHS, Jeffrey. **The Age of Sustainable Development**. New York: Columbia University Press, 2015.

SHAMBAUGH, David. **China Goes Global: The Partial Power**. New York: Oxford University Press, 2013.

NBR - The National Bureau of Asian Research. China's Belt and Road Initiative: Military and Security Implications. Disponível em: <https://www.nbr.org/program/chinas-belt-and-road-initiative-military-and-security-implications/>. Acesso em 03 Nov 2024.

TROXELL, John F. Geoeconomics in Military Review. **Army University Press**. 2016. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/China-Reader-Special-Edition-September-2021/Troxell-Geoeconomics/>.