



**Volatilidade, complexidade, incerteza e ambiguidade:
A metamorfose do mundo e a inserção de riscos geopolíticos como
preocupações no ordenamento e no planejamento territoriais¹**

*Volatility, uncertainty, complexity and ambiguity:
The metamorphosis of the world and the insertion of geopolitical risks as a concern of
spatial planning*

Gustavo Glodes Blum

75

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Geografia no Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (PPG-Geo-IG/Unicamp). Mestre em Geografia pela UFPR e Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). E-mail para contato: g229467@dac.unicamp.br.

¹ Recebido para Publicação 12/08/2023. Aprovado para Publicação em 01/10/2022.
DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.10117158>





Resumo

Diante de diferentes e cumulativas crises que ocorrem atualmente no Sistema Internacional, este artigo busca refletir a respeito da relação entre fatores geopolíticos de risco e as preocupações relativas ao ordenamento e ao planejamento territoriais. Para tal, realiza uma aproximação entre as ideias de “mundo VUCA”, utilizada como paradigma relevante na área do planejamento, e a proposta de análise da “metamorfose do mundo” de Ulrich Beck (2018). Por meio de revisão bibliográfica e análise do conteúdo de discursos relevantes, busca-se debater a natureza similar entre as duas ideias, apontando para a noção de risco geopolítico como um instrumento que ajude a pensar o mundo hoje, assim como suas consequências para o planejamento e ordenamento territoriais.

Palavras-chave: Mundo VUCA, metamorfose do mundo, geopolítica, riscos, ordenamento e planejamento territoriais.

Abstract

Due to the various and cumulative crises that have place in the current state of the International System, this paper proposes a reflection on the mediation between geopolitical risk factors and concerns related to territorial and spatial planning. The reach that goal, I propose an approximation on the ideas of “VUCA world”, used as a relevant framework in spatial planning, and the analysis put forward by Ulrich Beck (2018) on the “metamorphosis of the world”. By reviewing literature, as well as analysing relevant discourses on the matter, I seek to debate the similitude between the two ideas, pointing to the notion of geopolitical risk as a tool that might help to wonder on the current state of the world, as well as its consequences to spatial planning.

Keywords: VUCA world, metamorphosis of the world, geopolitics, risk, spatial planning.





Introdução

A atualidade apresenta variados desafios para intelectuais e profissionais engajados no desenvolvimento teórico e prático do planejamento e do ordenamento territorial. Questões relevantes, como as mudanças climáticas, a justiça social e o acesso a equipamentos públicos têm se tornado guias para a atuação nesta área em específico. Políticas e iniciativas de contato entre o global e o local têm sido colocadas desde há algum tempo como práticas que aumentam a capacidade de resiliência social, econômica, cultural e política da humanidade diante das modificações globais em diferentes setores.

O que se questiona neste trabalho é se é possível pensar na geopolítica como um fator de risco para o planejamento e o ordenamento territorial. Considerando-se a complexidade e a dificuldade de debater este tema, optou-se por focar em como algumas interpretações recentes que guiam o planejamento estratégico estão em conjunto com proposições teóricas a respeito do funcionamento do mundo e o papel da geopolítica nele. Tem-se, como objetivo principal, realizar um exercício intelectual de aproximação entre algumas teorias e alguns discursos presentes na área de ordenamento e planejamento territoriais relativos à escala mundial e a geopolítica como área de atuação estatal.

Para alcançar este objetivo, em primeiro lugar buscou-se compreender dois “panos de fundo” intelectuais. Por um lado, debateu-se a construção do “mundo VUCA”, proposta analítica desenvolvida na área militar e da administração de empresas a respeito do comportamento do mundo no entorno de algumas características (volatilidade, complexidade, incerteza e ambiguidade). Percebendo-se algumas similaridades entre esta leitura e a noção de “metamorfose do mundo” proposta por Ulrich Beck (2018), passa-se à discussão a respeito desta ideia e suas consequências para as decisões geopolíticas.

Estas são abordadas na seção seguinte, que se dedica a delinear de maneira breve e ampla a ideia de “riscos geopolíticos”. O foco principal desta seção foi buscar compreender alguns cenários de impactos geopolíticos relevantes para o futuro próximo da humanidade, e suas consequências no cotidiano. Estas consequências são, finalmente, analisadas em contraste às teorias e práticas do ordenamento e do planejamento territoriais, tema da última seção deste texto. Espera-se poder contribuir com algumas proposições iniciais a respeito dos riscos geopolíticos como instrumentais interessantes para a atualidade.

VUCA: A metamorfose do mundo e suas consequências

Um dos principais desafios enfrentados por pessoas engajadas em atividades relativas ao planejamento e ao ordenamento territoriais, na atualidade, é a rápida dinâmica de mudanças relacionadas a categorias antes consideradas mais perenes na execução de suas responsabilidades. Se, anteriormente, visões mais positivistas do planejamento e do ordenamento territorial permitiam que seus executores atuassem de forma menos engajada com a comunidade e utilizassem de suas leituras enquanto especialistas para determinar os caminhos a serem seguidos na regulação da circulação das pessoas e das coisas no território, na atualidade esta visão estática se encontra desafiada pelo que se chamou de “mundo VUCA”.





O termo “mundo VUCA” parece ser um dos exemplos interessantes de interpenetração de discursos ligados às atividades de segurança do Estado e a ciência da administração, dentro da qual tende-se a pensar os quadros esquemáticos propostos para o ordenamento e o planejamento territoriais. Mack e Khare (2016) apontam para o surgimento desta terminologia dentro das análises estratégicas feitas pelo exército estadunidense para compreender a realidade internacional após o fim da Guerra Fria e indicar os melhores caminhos de alocação de pessoal, material e recursos em suas ações estratégicas. Esta reflexão, segundo estes autores, causou uma mudança paradigmática na visão a respeito do contexto circundante às organizações. “Indo para além da ideia de equilíbrio e estabilidade”, afirmam Mack e Khare, “o acrônimo [VUCA] descreve o novo normal como um estado de mais ou menos estabilidade, no limite do caos” (2016, p. 5).

Cada letra que compõe o termo traz uma contribuição diferente para entender o mundo na atualidade, como definem os autores (MACK e KHANE, 2016, p. 5-6; tradução nossa):

- **“Volatilidade:** O termo volatilidade é comumente utilizado em estatística e teoria financeira. A volatilidade pode ser definida como uma medida estatística, descrevendo a quantidade de incerteza sobre o tamanho das mudanças. Na estatística, ela pode ser quantificada pelo padrão de desvio e na variância (...).”;
- **“Incerteza:** Com a crescente volatilidade do ambiente, se torna cada vez mais difícil prever o futuro. Enquanto no passado modelos de regressão estatística foram capazes de prever o futuro, hoje é mais e mais difícil extrapolar eventos futuros e conectá-los a uma distribuição de probabilidade. A incerteza pode também ser descrita como uma falta de clareza ao avaliar uma situação de maneira apropriada a identificar desafios e oportunidades (...).”;
- **“Complexidade:** Num ambiente interconectado e em rede, se torna cada vez mais difícil conectar causa e efeito. A ideia de causalidade linear alcança seus limites. A complexidade pode ser definida como uma situação na qual a interconectividade das partes e das variáveis é tão alta, que as mesmas condições externas e seus aportes [*inputs*] podem levar a resultados ou reações do sistema muito diferentes.”;
- **“Ambiguidade:** A ambiguidade é caracterizada pelo fato de as relações causais serem completamente obscuras (...) e o significado ou a interpretação de uma situação não pode ser resolvida de maneira definitiva de acordo com uma regra ou um processo que consista num número finito de passos (...). Contrastando com a imprecisão que caracteriza uma situação em razão da falta de clareza, na ambiguidade tanto interpretações específicas quanto distintas são permitidas (...).” (Mack; Khane, 2016, p. 5-6)

Como indicado anteriormente, estas características de compreensão do mundo onde se inserem as decisões que marcam o planejamento estratégico têm suas origens em interpretações políticas e militares a respeito do mundo.

Em realidade, elas casam muito bem com os “mares nunca dantes navegados” que marcaram a década de 1990 e a abundante literatura apologética do processo de globalização neoliberal





institucionalizada.² Autores como Manuel Castells (1999), Milton Santos (2011) e Thomas Friedman (2005) demonstram diferentes facetas deste processo de reorganização da economia mundial que trouxe os inúmeros desafios econômicos e concorrenciais para a administração de empresas, afetando o vocabulário utilizado também nos processos de ordenamento e planejamento territorial. Também é importante lembrar o papel que a Revolução em Assuntos Militares – a RAM – teve na reorganização das forças armadas dos Estados Unidos e na sua operação ao redor do mundo ao longo do mesmo período, num espectro de ações que considerava o microgerenciamento como mais relevante, uma vez que o mundo se encontrava em uma situação de preponderância “macro” dos Estados Unidos durante o período (BUZAN; HANSEN, 2012).

As análises que propunham a construção de um novo período de organização do mundo, nos casos citados acima, ou vinham da literatura a respeito da administração de empresas, ou estavam ligadas à adequação das forças militares de diferentes países em uma nova realidade internacional. Análises relativas a mudanças na organização do Sistema Internacional tiveram, também, muita popularidade em áreas correlatas, mas distintas, como as Relações Internacionais.

Neste caso, as análises feitas ao longo da primeira década dos anos 2000 se preocupavam, por um lado, em compreender quais os efeitos da transição de poder entre o fim da Guerra Fria e a atualidade, e estabelecer quais eram os “temas emergentes” da área, por outro (PECEQUILO, 2012; JACKSON; SORENSEN, 2018; MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014). Enquanto o primeiro conjunto buscava servir de base para a articulação em termos de política externa dos países ao redor do mundo, o segundo grupo de trabalhos buscava, a partir de diferentes inspirações filosóficas e metodológicas, apresentar a necessidade de debater questões como o meio ambiente, o papel das mulheres, responsabilidade corporativa, religião e cultura como tópicos importantes para compreender o Sistema Internacional em sua dinâmica.

Neste conjunto, é talvez a obra de Ullrich Beck que melhor se aproxime do debate a respeito dos riscos e da sua contribuição para pensar os territórios e as relações de poder em diferentes escalas. Iniciando com sua obra pioneira a respeito da “sociedade do risco”, lançada originalmente em 1992, e aprofundando a discussão ao incluir também os riscos globais em obras posteriores (BECK, 2008), o sociólogo alemão deixou, após a sua morte, algumas pistas para compreender o mundo que, de certa forma, gerou a percepção, na área do planejamento estratégico, do “mundo VUCA”. Trata-se, para Beck (2018) de compreender um mundo em metamorfose. Para o autor,

Vivemos em um mundo que não está apenas mudando, mas está se metamorfoseando. Mudança implica que algumas coisas mudam, porém outras permanecem iguais - o capitalismo muda, mas alguns aspectos do capitalismo continuam como sempre foram. A metamorfose implica uma transformação muito mais radical, em que as velhas certezas da sociedade moderna estão desaparecendo e algo inteiramente novo emerge. Para compreender esta metamorfose do mundo é

² Utilizo a expressão “globalização neoliberal institucionalizada” para me referir ao processo de abertura dos territórios ao redor do mundo aos fluxos de investimento e ao comércio internacional a partir do fim dos anos 1980. Utilizando-se do método de Anthony Giddens (2008) de compreensão das relações de dominação nos sistemas sociais a partir da conjunção de significados, dominação e legitimidade, sugiro compreender este processo a partir do movimento de globalização inspirada pela filosofia neoliberal e que tem em instituições multilaterais de financiamento e facilitação do comércio suas principais bases institucionais.





necessário explorar os novos começos, focalizar o que está emergindo a partir do velho e buscar apreender estruturas e normas futuras na confusão do presente. (BECK, 2018, p. 15-16)

A sociedade moderna, que tanto para Beck como para Anthony Giddens (2008) construiu-se tendo como base a sua capacidade de refletir a respeito dos riscos causados pela sua própria ação na Terra, trabalhando com algumas certezas fixas, fortemente estruturadas no crescimento econômico e na atividade do capitalismo industrial. Era a sociedade que Zygmunt Bauman (2000) chamou de “modernidade fixa”, caracterizada pela rigidez dos conceitos, da crença no progresso técnico e científico e na utopia da tecnocracia como método de governo para a humanidade. A partir dos anos 1960, porém, esta ideia da sociedade ocidental começa a ser desafiada, tendo na década de 1990 sua expressão enquanto transformação das relações, que deixam de ser fixas e rígidas, e passam a ter uma natureza mais fluida. É o que Bauman (2000) chama de “modernidade líquida”, marcada pelas relações sociais fugidias, efêmeras e de variado significado, o que, para o autor, foi facilitado pelos avanços tecnológicos de informação, comunicação, transporte e comércio.

A metáfora de rigidez *versus* fluidez faz eco na proposta de metamorfose do mundo de Ulrich Beck. Isso decorre do fato de que as “estrelas fixas”, as constelações que guiam a atuação de indivíduos, coletividades, instituições e Estados estarem transicionando de um lugar ao outro. Ao invés de uma organização coletiva no entorno das figuras do indivíduo e da nação, na atualidade as ideias de “humanidade” e “mundo” se tornam aquelas que fundamentam as principais preocupações com relação ao que fazer diante de desafios como as mudanças climáticas, a segurança alimentar e as migrações, para citar apenas algumas. Estas noções, que apresentam escalas menores com relação ao indivíduo e à nação, e são mais abrangentes ao determinar outros lugares para a acomodação das tensões políticas na decisão do que fazer com o território, contrastam com o que Beck chama de “nacionalismo metodológico”, que utiliza indivíduo e nação como categorias fundantes:

Por conseguinte, "nacionalismo metodológico" é a lição do Sol girando em torno do mundo, ou, para expressá-lo de outra maneira, é a lição do girar o mundo em torno da nação. "Cosmopolitismo metodológico", ao contrário, é a lição da Terra girando em torno do Sol, ou melhor, a lição das nações girando em torno do "mundo em risco". De uma perspectiva nacional, a nação é o eixo, a estrela fixa em torno da qual o mundo gira. De uma perspectiva cosmopolita essa imagem de mundo centrada na nação parece historicamente falsa. A metamorfose do mundo significa que a "metafísica" do mundo está mudando. (BECK, 2018, p. 19-20)

As mudanças realizadas recentemente em categorias como vida, natureza, ambiente, mundo, relações internacionais, economia etc. representam, para Beck (2018), metamorfoses na forma de encarar o que pode ser considerado um risco e o que pode trazer benefícios para uma determinada comunidade. É importante lembrar que a consideração do autor a respeito da metamorfose do mundo “não é normativa, é descritiva”, referindo-se a mudanças paulatinas, mas profundas e constantes, a respeito da situação mundial, uma vez que “[a] metamorfose do mundo é algo que acontece; não é um programa” (BECK, 2018, p. 33).





Em linhas gerais, seria possível traçar um paralelo entre esta metamorfose, que altera as bases principais de conceitos relevantes para a experiência humana na Terra, e a percepção desta mudança expressada pelo “mundo VUCA”. De uma certa forma, e pensando-se em períodos históricos mais curtos, a compreensão de um mundo “volátil, incerto, complexo e ambíguo” pode ser encarada como uma percepção do espírito de tempo de mudanças em que vivemos, e um dos desafios para pensar o planejamento e o ordenamento territorial.

Uma das tarefas abertas por esta linha de investigação é a percepção a respeito do envolvimento do planejamento com o debate a respeito da geopolítica, ela mesma resultado da sociedade moderna, industrial e “fixa”, como debatido acima. Questiona-se, a seguir, se a geopolítica não deve ser inserida como um dos fenômenos que acaba afetando o cotidiano de vivência dos territórios ao redor do mundo, e se a ideia de “riscos geopolíticos” pode vir a se tornar um instrumento de análise importante para o planejamento e o ordenamento territoriais.

Riscos geopolíticos: Cenários e impactos da geopolítica no cotidiano

81

Durante a abertura da edição de 2022 do Fórum Econômico Mundial (*World Economic Forum*, WEF na sua nomenclatura e sigla em inglês), realizado ao fim do mês de maio, o Presidente do Conselho Federal suíço, Ignazio Cassis, teceu alguns comentários a respeito do estado das relações internacionais na atualidade. Concordando que o título dado ao encontro (“A História em um ponto de viragem: Políticas governamentais, estratégias corporativas”) se adequava muito à quadra histórica que atualmente vivenciamos, Cassis enfatizou a vontade e esperança de que a ordem internacional do período após a Guerra Fria se mantivesse intacta.

Esta posição, porém, segundo Cassis, foi uma posição de “dissimulação sobre uma falsa segurança”, uma vez que a somatória de sucessivas crises desafiou este entendimento. Aos efeitos negativos nacionais e internacionais da Crise Financeira Internacional de 2008, sentidos até hoje, Cassis agregou as crises climática, sanitária causada pela pandemia de COVID-19 e diplomático-econômica causada pela guerra que ora grassa na Ucrânia. A somatória destes fenômenos, para o representante da Suíça no evento, geraria uma conjunção de fatores que desafiaria a própria organização da política e da economia mundiais, colocando em xeque suas fundações mais fixas, incluindo a neutralidade adotada por seu país ao longo dos últimos séculos (WEF, 2022).

A ênfase principal de Cassis, em seu discurso, recaiu sobre três potenciais cenários envolvendo o futuro da organização política e econômica mundial. Para ele, três cenários seriam possíveis de acordo com as atuais tendências de reorganização do mundo após as sucessivas crises indicadas acima. Uma primeira possibilidade, e aquela que traria o maior risco para a economia mundial organizada de acordo com a filosofia do WEF, seria o reordenamento político e econômico global naquilo que chamou de “globalização setorial”. Isso significa que os países passariam a adotar estratégias de livre comércio apenas com alguns parceiros, sobretudo regionais, e não mais com o mundo como um todo. Para Cassis, esse cenário traz o maior risco pois traria novamente o funcionamento de blocos políticos e econômicos como base da





organização do Sistema Internacional, como na época da Guerra Fria, ainda que assentando-se em outras premissas fundamentais (WEF, 2022).

O segundo cenário traçado foi o de um passo atrás no processo de “hiperglobalização”, ou de ultraliberalização das economias nacionais. De acordo com este modelo, os países adotariam uma postura mais focada na obtenção de recursos básicos e no desenvolvimento de cadeias internacionais de valor que levariam mais em conta a proximidade de acesso que a eficiência ou a lucratividade, renovando ímpetus de regionalismo e de intervenção em assuntos internos. A este processo, Cassis denominou “regionalização”, e indicou a busca por autonomia de recursos como seu objetivo fundamental (WEF, 2022).

Por fim, o terceiro cenário traçado foi aquele de fortalecimento do multilateralismo que embasou as trocas políticas, econômicas e culturais ao longo dos anos 1990, 2000 e 2010, ainda que seja nessa última década que tenha perdido ímpeto. Tratou-se de uma tentativa, por parte de Cassis, de renovar as expectativas e esperanças no funcionamento de instituições e regras internacionais que favorecessem o desenvolvimento de trocas internacionais e no bom funcionamento de um mercado devidamente mundial, sem restrições de caráter político ou econômico. Seria este o cenário que traria o menor risco para a economia mundial – e, neste sentido, cabe perceber que nenhum destes cenários apresenta risco nulo. Isso se dá, para Cassis, em razão da possibilidade de atuar de forma multilateral em razão da abordagem específica de temas, e por este motivo ele chama este processo de “multilateralismo fortalecido e direcionado” a temas que envolvem a comunidade internacional como um todo (WEF, 2022).

82

Os três cenários apresentados por Cassis em sua intervenção no WEF, como indicado acima, apresentam algumas linhas gerais a respeito de como as decisões políticas internas e externas dos países vêm afetando cada vez mais o funcionamento da economia mundial e a vivência cotidiana dos territórios. Ainda assim, cabe questionar-se de qual forma seria possível inserir a geopolítica como uma categoria de riscos, e quais seriam as vantagens em se realizar este esforço intelectual.

Em primeiro lugar, deve-se delimitar a discussão no entorno da geopolítica, de forma que seja possível compreender quais são as suas consequências para o desenvolvimento de práticas e estratégias de planejamento e ordenamento territoriais. Como aponta Pedro de Pezarat Correia (2012), desde a década de 1970 houve uma gradual derivação semântica do termo que tornou seu debate mais complexo. A “revitalização” da geopolítica por parte de estrategistas de política externa estadunidense como Henry Kissinger e Zbigniew Brzezinski realizada a partir daquele período histórico de forma a justificar o intervencionismo de seguidas administrações presidenciais não ocorreu impune.

Correia (2012) aponta para a gradual confusão entre os debates que envolviam a geopolítica como compreendida anteriormente, e a sua aproximação cada vez mais umbilical com os debates geoestratégicos que envolviam o engajamento estadunidense em conflitos internacionais. Afastou-se, assim, a ideia de que os debates da geopolítica podem se realizar também em debates internos a respeito da organização e do ordenamento territoriais – área “tecnificada” e absorvida pelo planejamento estratégico – ao mesmo tempo em que o debate se voltou para as discussões sobre decisões militares e diplomáticas e a política das grandes potências. Ainda que estes temas estejam relacionados, e considerando que mudanças internacionais podem gerar conflitos internos e vice-versa, caberia refletir a respeito da diferença entre a geopolítica e a geoestratégia. Ainda que sejam similares, elas não podem se confundir, uma vez que contam com finalidades diferentes.





Para Correia (2012), a geopolítica seria o “[e]studo das constantes e das variáveis do espaço que, ao objetivar-se na construção de modelos de dinâmica de poder, projeta o conhecimento geográfico no desenvolvimento e na atividade política” (p. 238). A geopolítica, portanto, tem uma ligação direta com a política, com a institucionalidade e as intencionalidades do Estado em seu território, ou no de outrem. Por sua vez, a geoestratégia se configura como o “[e]studo das constantes e das variáveis do espaço que, ao objetivar-se na construção de modelos de avaliação e emprego de formas de coação, projeta o conhecimento geográfico na atividade estratégica” (CORREIA, 2012, p. 238). Não se trata, portanto, de dissociar as discussões geopolíticas do engajamento em políticas diplomáticas ou militares de coação de atores estatais ou não-estatais, mas de compreender que há um *continuum* entre um tipo de atividade e a outra, que não se confundem ainda que possam estar altamente integradas.³

As mudanças nas táticas utilizadas por governos ao redor do mundo para realizar a administração de seus recursos territoriais, assim como para a decisão sobre direcionamento e alocação de recursos estratégico-militares, aparecem como questões importantes ao longo da formação do Sistema Internacional. Porém, como é possível perceber por meio das declarações de Ignazio Cassis, na atualidade elas fazem parte também de decisões que acabam por afetar uma quantidade enorme de outros países, e um volume gigantesco de pessoas, ao redor do mundo. Cabe meditar brevemente a respeito de alguns exemplos.

Talvez, para compreender esta questão, seja interessante adotar a terminologia utilizada por Jean Gottmann (2012) para referir-se ao território como categoria de segurança. Para este geógrafo, o território é “uma conexão ideal entre espaço e política” (p. 523). Segundo autor, “[u]ma vez que a distribuição territorial das várias formas de poder político se transformou profundamente ao longo da história, o território também serve como uma expressão do relacionamento entre tempo e política” (GOTTMANN, 2012, p. 523). Considerando-se o território como um construto social que busca garantir às sociedades humanas acesso a recursos necessários para sua sobrevivência e atividades secundárias, o “conceito de território, com seus componentes materiais e psicológicos, é um dispositivo psicossomático necessário para preservar a liberdade e a diversidade de comunidades, separadas em um espaço acessível independente” (GOTTMANN, 2012, p. 543).

Para Gottmann (2012), a característica principal do território é seu balanço entre o fechamento da comunidade para permitir a sua reprodução, e a necessidade que esta comunidade tem de acessar recursos dos quais não tem posse imediata. “Os componentes naturais de qualquer território”, assim, “foram delimitados pela ação humana e são usados por um certo número de pessoas por razões específicas, sendo tais usos e intenções determinadas por e pertencentes a um processo político”; este fenômeno faz com que o próprio território seja um conceito desenvolvido socialmente, já que é “gerado por indivíduos organizando o espaço segundo seus próprios objetivos” (GOTTMANN, 2012, p. 523). Falar em ações geopolíticas, portanto, significa falar em opções políticas adotadas por estados relativamente aos recursos territoriais que podem ou não estar à sua disposição.

³ Em obras mais recentes, Correia insere também a necessidade de discussão a respeito da geoeconomia, ou seja, a compreensão da “política orientada para intervir na resolução de problemas espaciais associados à economia, gestão de recursos, de fluxos, de resposta equilibrada às necessidades humanas. São questões que entroncam em grandes temas, como a capacidade de carga da terra e a qualidade de vida de seus habitantes” (CORREIA, 2018, p. 281).





Os eventos citados por Cassis – a Crise Financeira Internacional de 2008, as mudanças climáticas, a resposta à pandemia de COVID-19 e a guerra na Ucrânia (WEF, 2022) – demonstram impactos variados das opções tomadas por diferentes governos com relação ao ordenamento e regulação do uso de seus recursos territoriais e seus efeitos no mundo. Assim como a Crise Financeira Internacional de 2008 não pode ser desconectada das decisões de desregulamentação do mercado imobiliário e financeiro nos Estados Unidos após a malfadada invasão ao Iraque em 2003, tampouco as mudanças climáticas podem ser compreendidas sem que sejam inseridas num debate a respeito do uso de recursos territoriais, uma vez que os recursos naturais, mas também o próprio modo de consumo de diferentes sociedades, podem auxiliar ou prejudicar os esforços de alteração do atual quadro de alteração do clima terrestre. Ainda assim, muitas vezes as decisões relacionadas a estes temas nos países desenvolvidos são tratadas como “questões econômicas”, retirando-se-lhe a sua natureza política de processo decisório sobre a forma de vida de coletividades nacionais e internacionais.

Também durante a pandemia de COVID-19 foi possível observar as consequências globais de decisões nacionais relativas ao funcionamento de seus territórios. Não apenas houve discussões sobre o “nacionalismo das vacinas”, mas até hoje, dois anos após o seu início, há uma discussão importante a respeito do papel que a China teve como provedora de recursos de saúde para os países em desenvolvimento, e o crescente abismo entre países com altas taxas de vacinação – geralmente, mas não somente, os países mais ricos e mais desenvolvidos – e outros países que não têm ainda acesso público e coletivo aos imunizantes da pior pandemia em um século.

84

A guerra na Ucrânia, por fim, parece ter colocado outras questões relevantes que já vinham se desenvolvendo, mas agora foram alçadas ao centro das discussões. Duas são de primeira importância. Por um lado, cabe questionar se as sanções econômicas aplicadas pelos países ocidentais à Rússia podem ser consideradas como um ponto de inflexão em direção a um controle político mais rígido dos fluxos econômicos mundiais a partir do Ocidente.

Assim como o próprio conflito russo-ucraniano, cabe lembrar que este controle do poder financeiro pelo poder político pode ser traçado até o início da Guerra ao Terror, por parte dos Estados Unidos, mas encontra na caça aos paraísos fiscais, a partir de 2008, seu papel principal – e a origem do alinhamento da Suíça às sanções econômicas ocidentais, alterando sua postura clássica de neutralidade, como indicado acima. Estas estratégias representam a necessidade dos Estados de controlar recursos financeiros e econômicos para suas cadeias de valor, sejam na forma de fontes de minérios e plantas para o seu processamento – um dos principais interesses russos no Leste da Ucrânia – seja por meio de uma sobredeterminação a respeito da atuação das empresas privadas a respeito de seus focos de investimento e de operação corporativa, no caso das sanções ocidentais contra a Rússia.

O que estes exemplos apresentam é sobretudo uma centralização do território e de seus recursos no centro das preocupações a respeito da dinâmica cotidiana das populações nacionais. Se, num período anterior, como brevemente indicado acima, as interações internacionais eram sentidas sobretudo por meio de um aumento ou uma queda nos preços dos produtos de consumo, atualmente não apenas esta variável importa. Fala-se, atualmente, de um desacoplamento econômico entre China, Estados Unidos e Rússia que pode fazer não apenas com que os preços variem para cima ou para baixo, mas que alguns produtos possam simplesmente não estar mais à disposição para atividades cotidianas, desde semicondutores para a





produção de chips até alimentos, tensionando as relações internacionais e atingindo o cotidiano das pessoas de forma muito profunda.

Impactos dos riscos geopolíticos para o debate sobre planejamento territorial

Ao longo das últimas seções, buscou-se compreender os impactos das mudanças que afetam a escala da organização política e econômica mundial, assim como verificar a possibilidade de debater a ideia de “riscos geopolíticos”. Chegou-se à constatação de que a atuação dos Estados com relação ao ordenamento de seus territórios, assim como às intenções de obter recursos em outras regiões mundiais, pode trazer riscos não apenas às atividades econômicas das sociedades nacionais, mas à sua própria sobrevivência física e social.

Os exemplos citados acima apresentam alguns desafios para a teoria e a prática do planejamento e do ordenamento territoriais. Em primeiro lugar, seria possível indicar a necessidade que se apresentar de superar algumas dicotomias que permitem ao planejamento e ao ordenamento territoriais agirem como instrumentos de políticas públicas. Inserir a discussão sobre ações geopolíticas do Estado (ou de outros Estados tendo efeito direto na cotidianidade nacional) torna necessário superar a divisão entre questões nacionais e questões internacionais, assim como sublinhar o debate a respeito das origens e trajetórias dos equipamentos, produtos e relações que compõe esta vivência cotidiana dos territórios. Em que pese este seja um debate não muito recente, como demonstram as obras de R. B. J. Walker (2013), trata-se de um componente a ser considerado nas práticas de ordenamento e planejamento territorial.

85

Também caberia questionar a divisão entre política e economia adotada em muitas das teorias do ordenamento e do planejamento, com forte inspiração na teoria microeconômica e em análises do cotidiano das pessoas. Seria possível pensar que agregar riscos geopolíticos a análises permitiria dar complementariedade a modelos com foco ambiental e social, como aquele desenvolvido por Kate Raworth (2017) e que tem como bases o reconhecimento de que “o bem-estar humano depende de permitir que cada pessoa possa ter uma vida de dignidade e oportunidade, enquanto se busca salvaguardar a integridade dos sistemas de suporte à vida na Terra” (p. e48). Alguns limites entre ecologia e organização social dependem não apenas da reflexão a respeito do papel na geopolítica na sua existência, mas do papel da regulamentação do território como um de seus instrumentos de superação. Também a separação entre temas apenas ambientais, apenas econômicos e apenas políticos se encontra em risco devido à somatória de crises apontada anteriormente.

O debate escalar levantado por esta discussão também representa alguns desafios importantes. Há a necessidade de compreender de que forma seria possível quantificar a exposição ao risco geopolítico, assim como estabelecer um limite entre efeitos internacionais e efeitos internos afetando a qualidade de vida das pessoas. Tanto a reflexão a respeito da escala como arena política relevante para compreender o mundo hoje (SWYNGEDOUW, 2010) quanto as metamorfoses sentidas ao redor do planeta em diferentes áreas apontam para a necessidade de debater o que seria a exposição a riscos geopolíticos.





Por fim, há também, um desafio democrático com relação aos riscos geopolíticos. As atuais boas práticas do ordenamento e do planejamento territoriais estabelecem que estes devem ocorrer com base em alguns princípios. Eles devem ocorrer de forma democrática, ou seja, “conduzido de modo a assegurar a participação das populações interessadas e dos seus representantes políticos”; de maneira integrada, assegurando “a coordenação de diferentes políticas setoriais e a sua integração numa abordagem global”; de forma funcional, tendo “em conta a existência de especificidades regionais, fundamentadas em valores, culturas e interesses comuns”; e, por fim, ser prospectivo, já que “deve analisar e tomar em consideração as tendências e o desenvolvimento a longo prazo dos fenômenos e intervenções econômicas, ecológicas, sociais, culturais e ambientais” (MATOS, 2022).

Experiências recentes de inserção de temáticas sociais ou econômicas em discussões securitárias não têm tido o resultado esperado. Na América Latina e no Caribe, por exemplo, o desenvolvimento da ideia de segurança multidimensional tem servido, na realidade, para fortalecer as Forças Armadas dos países da região e têm tido pouco resultado em alcançar padrões aceitáveis de segurança humana (RETTBERG, 2020; DONADELLI, 2018; ALDA MEJÍAS, 2018). Ao mesmo tempo, o debate a respeito de “resiliências geopolíticas” é geralmente promovido por analistas ligados a linhas de análise de inspiração na geoestratégia, e tendem a considerar a geopolítica como igual à geoestratégia, como descrito acima. A soma destes dois fatores levanta a questão central do desafio da militarização e da tutela dos civis por parte de militares ou forças de segurança internas em questões concernentes ao tema.

86

Há muitos caminhos abertos para traçar ainda com relação à possibilidade de inclusão dos riscos geopolíticos nas discussões sobre ordenamento e planejamento territorial. Ainda assim, tanto desenvolvimentos teóricos como eventos de escala global têm apresentado a relevância de realizar este debate. Espera-se que, de forma breve e apenas esboçada, as reflexões aqui apresentadas possam colaborar com este esforço.

REFERÊNCIAS

- ALDA Mejías, Sonia. Forças intermediárias. In: SAINT-PIERRE, Héctor L.; VITELLI, Marina G. (orgs.). Dicionário de segurança e defesa. São Paulo: Editora UNESP, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.
- BAUMAN, Z. Modernidade líquida. 1.ed. ed. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 2000.
- BECK, U. A metamorfose do mundo: Novos conceitos para uma nova realidade. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- BECK, U. La sociedad del riesgo mundial: En busca de la seguridad perdida. Barcelona, ESP: Ediciones Paidós Ibérica, 2008.
- BUZAN, B.; HANSEN, L. A evolução dos estudos de segurança internacional. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.
- CORREIA, P. DE P. Geopolítica e geoestratégia. Nação e Defesa, 5. n. 131, p. 229–246, 2012.
- CORREIA, P. P. Manual de geopolítica e geoestratégia. Lisboa: Edições 70, 2018.





DONADELLI, Laura M. Segurança multidimensional. In: SAINT-PIERRE, Héctor L.; VITELLI, Marina G. (orgs.). Dicionário de segurança e defesa. São Paulo: Editora UNESP, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

FRIEDMAN, Thomas L. O mundo é plano: uma breve história do século XXI. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2005.

GIDDENS, A. O Estado-Nação e a violência: Segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico. 1. ed. 1. reimpr. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

GOTTMANN, J. A evolução do conceito de território. Boletim Campineiro de Geografia, v. 2, n. 3, p. 523–545, 2012.

JACKSON, R.; SØRENSEN, G. Introdução às relações internacionais: Teorias e abordagens. 3a. ed., rev.ampl. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MACK, Oliver; KHARE, Anshuman. Perspectives on a VUCA world. In: MACK, Oliver; KHARE, Anshuman; KRÄMER, Andreas; BURGARTZ, Thomas (orgs.). Managing in a VUCA world. Suíça: Springer International Publishing Switzerland, 2016.

MATOS, Fátima. Planeamento Territorial: Teoria do planeamento do positivismo ao pós-modernismo. Abril de 2022. Apresentação de PowerPoint. Acesso em 14/06/2022.

MINGST, K. A.; ARREGUÍN-TOFT, I. M. Princípios de Relações Internacionais. 6. ed. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PECEQUILO, C. Introdução às Relações Internacionais: Temas, atores e visões. 9. ed. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

RAWORTH, Kate. A Doughnut for the Anthropocene: humanity's compass in the 21st century, The Lancet Planetary Health, Volume 1, Issue 2, 2017, Pages e48-e49, ISSN 2542-5196, [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(17\)30028-1](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(17)30028-1). (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2542519617300281>)

RETTBERG, A. Violencia en América Latina hoy: Manifestaciones e impactos. Revista de Estudios Sociales, v. 73, p. 2–17, 1 jul. 2020.

SANTOS, M. Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: BestBolso, 2011.

SWYNGEDOUW, E. Globalización o glocalización? Redes, territorios y reescalamiento. Em: RAMIRO FERNÁNDEZ, V.; BRANDÃO, C. (Eds.). Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila, 2010.

WALKER, R. B. J. Inside/outside: Relações Internacionais como teoria política. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Apicuri, 2013.

WEF, World Economic Forum. Welcoming Remarks and Special Address | Davos | #WEF22. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jTfW-cchpYA&t=19s>>. Acesso em 14 jun. 2022.

