

Os desafios do Brasil diante das transformações globais

Hugo Suppo

Resumo

Análise das reconfigurações da ordem global abordando, desde uma perspectiva analítica, três dimensões nas quais o Brasil é confrontado: como “potência emergente” no meio das incertezas provocadas pelo fim da Pax Americana; na nova realidade que se configura com o fim da Pax Mercatoria e, finalmente, nos desafios que a nova estrutura de poder global coloca para o “mundo regional” do Brasil.

Abstract

Analysis of the reconfigurations of the global order approaching, from an analytical perspective, three dimensions in which Brazil is confronted: as an “emerging power” in the midst of the uncertainties provoked by the end of the Pax Americana; in the new reality that is configured with the end of the Pax Mercatoria and, finally, in the challenges that the new global power structure poses to Brazil’s “regional world”.

Introdução

Atualmente a percepção geral é de que o poder hegemônico dos EUA está em declínio – sem dúvida em termos relativos, discutível em termos absolutos. O que não está tão claro é o que poderá

vir a seguir. De fato, a transição é cheia de muitas incertezas, transformações, reconfigurações aceleradas e de ordem multidimensional (econômica, financeira, ecológica, social e cultural). A China será o próximo *hegemon* global, como sugerido por projetos como a “*Belt and Road Initiative*” (BRI) e pela criação, em 2001, da Organização de Cooperação de Xangai (OCS) pela China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão e Tajiquistão, à qual aderiram, em 2016, a Índia e o Paquistão e, em 2021, o Irã. Diante disso, é inevitável o seguinte questionamento: a preeminência do Ocidente na ordem mundial será substituída? (LECHINI, 2022).

Para respondê-lo, “*Does the 21st century belong to China?*”, os prestigiados *Munk Debates*, principal evento de políticas públicas do Canadá, convidaram um quadro de renomados especialistas: Henry Kissinger, Fareed Zakaria, David Daokui Li e Niall Ferguson. Este último, inclusive, responde afirmativamente à pergunta formulada e coloca como razão principal o declínio do mundo ocidental, provocado pela combinação de quatro crises: financeira, fiscal, política e moral.

Fareed Zakaria discorda e, após apresentar razões econômicas, políticas e geopolíticas, afirma taxativamente: “*China is not going to be the dominant power during the 21st century*” (GRIFFITHS; LUCIANI, 2011: 21). Henri Kissinger concorda com este último ponto de vista, dado que a China estará, segundo ele, ocupada com enormes problemas internos e com seu entorno imediato durante este século. Vale ressaltar, portanto, que não se deve confundir magnitude com influência global: “*I have enormous difficulty imagining a world dominated by China*” (GRIFFITHS; LUCIANI, 2011: 28). Kissinger considera que, como o mundo já não é hegemônico, como o foi durante 18 dos últimos 20 séculos, a questão principal não é saber se o século XXI pertence à China, mas saber se é possível ou não criar um sistema internacional tendo a China como participante sem que ela domine o sistema.

[...] perhaps for the first time in history, a rising state has been incorporated into an international system and strengthened peace and

progress. [...] My conclusion is that the issue is not whether the 21st century belongs to China, but whether we can make China belong to a more universal conception in the 21st century” (GRIFFITHS; LUCIANI, 2011: 30-31)

Outros especialistas, como por exemplo Giovanni Arrighi (2008) e Immanuel Wallerstein (2002 e 2004), já apregoavam que a crise do poder americano era terminal e, necessariamente, haveria uma substituição de *hegemon*. Desde então proliferam os debates acalorados entre posições antagônicas que acreditam na inexorável ascensão da China e aqueles que acreditam que os Estados Unidos dominarão ainda por muito tempo o sistema internacional. Alguns autores chegam até a considerar que a perigosa dinâmica desencadeada quando uma potência em ascensão ameaça destronar uma potência dominante poderia provocar uma guerra. Por exemplo, Graham Allison (2017), inspirado em Tucídides, explicou que os principais motivos da Guerra do Peloponeso foram a insegurança, o medo, a honra e a disputa por dignidade – não pela economia – e, portanto, acredita na probabilidade de uma guerra entre os Estados Unidos e a China.

É evidente que a percepção da realidade é sempre mediada pelas teorias, categorias e conceitos que emprega o observador. Josep S. Nye (2011) considera que o poder está distribuído de acordo com um padrão tridimensional: o poder militar permanece em grande parte unipolar (hegemonia dos Estados Unidos); o poder econômico é multipolar (Estados Unidos, China, Europa e Japão são os atores mais importantes); e o poder nas relações transnacionais de todo tipo, com atores muito diversos, aparece muito difuso, então não se pode falar de hegemonia, unipolaridade ou multipolaridade.

Nesse sentido, José Antonio Sanahuja (2020) considera que o uso da categoria polaridade (uni, bi ou multipolaridade) é uma “verdadeira patologia” nas Relações Internacionais, que se transformou na matriz de todas as narrativas para explicar o mundo contemporâneo. Também considera que ela é inadequada ou insuficiente para descrever o mundo

pós-Guerra Fria, já que estaríamos vivendo um cenário de mudança de época com ausência de ordem hegemônica:

Más que una supuesta bipolaridad entre China y Estados Unidos, se anunciaría una etapa de “posglobalización”, caracterizada, por una parte, por la fragmentación y la reorganización de los mercados y las cadenas productivas de la etapa anterior, y, al mismo tiempo, por una mayor integración de la economía digital. Entre tanto, el sistema multilateral se encuentra cuestionado y en peligro de fragmentación ante el ascenso del proteccionismo y el nacionalismo económico, tanto en Estados Unidos como en otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, e incluso en algunos de los emergentes. Todo esto ocurre en un escenario geopolítico más complejo, competitivo y fluido, y con mecanismos de gobernanza regional e internacional más fragmentados y con menor capacidad de articular la acción colectiva para dar respuesta a los retos globales (SANAHUJA, 2020: 84).

Nesse sentido, este ensaio prioriza a perspectiva analítica sobre a normativa, ou seja, não está preocupado em propor caminhos para alcançar uma sociedade internacional melhor, tampouco meios de como ir além dela, rumo a uma alternativa mais favorável. Parte do princípio de que está, de fato, chegando ao fim o predomínio ocidental de quase três séculos e que uma era de instabilidade e incertezas começou, ancorando esse pensamento em dois fatores principais: econômica e demograficamente, a região do Indo-Pacífico já é mais importante que o Atlântico; a globalização e a ordem liberal estão sendo erodidas progressivamente pelos chamados “novos nacionalismos”, pelos populismos (de esquerda e de direita), pela crescente desigualdade, pela estagnação econômica, somada à crise fiscal, e por políticas externas mais assertivas e potencialmente conflitivas.

O texto está dividido em três partes, nas quais são abordadas três dimensões: o Brasil e as incertezas com o fim da *Pax Americana*; a nova realidade com o fim da *Pax Mercatoria* e, finalmente, o “mundo regional” do Brasil.

Brasil “potência emergente” e o fim da *Pax Americana*

R efletir acerca dos desafios e das possibilidades de organização da nova ordem mundial nos remete, num primeiro momento, a Henry Kissinger, que teve um papel fundamental na reinserção da China na comunidade internacional após a Revolução Cultural. Em dois de seus livros publicados recentemente (*On China*, 2011; *World Order*, 2014), o autor constata que a ordem internacional está sendo duplamente desafiada por uma redefinição de sua legitimidade e por um câmbio significativo no equilíbrio de poder. No primeiro livro, afirma que a China já tinha se tornado uma superpotência econômica e um agente fundamental na formação da ordem política global e, no segundo, apesar de prever uma coevolução pacífica, teme que se repita o que aconteceu no século XX, quando a ascensão da Alemanha ameaçou a supremacia do Reino Unido. Ele ressalta que ainda não tinha sido redefinido no século XXI “um novo tipo de relação entre grandes potências”, para evitar a repetição da tragédia europeia com duas guerras catastróficas, das quais ela nunca se recuperou totalmente – ou seja, um mecanismo capaz de integrar a força (realismo) e a legitimidade (idealismo), reconstruindo um sistema bipolar baseado nos Estados Unidos e China.

John Ikenberry (2018), numa percepção mais otimista, considera que o internacionalismo liberal sofre de uma crise provocada pelo seu próprio sucesso no pós-Guerra Fria e que ainda tem futuro se for reinventado e repensado, como já vinha sendo feito no passado. Nesse caso, não estaríamos presenciando uma transição para uma nova ordem hegemônica chinesa – um “estado capitalista autoritário”, como a Rússia – tampouco para um retorno à multipolaridade ou para uma “ascensão do resto”.

China will probably not replace the United States as an illiberal hegemon, and the global South will probably not emerge as a geopolitical bloc that directly challenges the US-led order. But the United States – and its old allies – will continue to be a smaller part of the global whole, and this will

constrain their ability to support and defend the liberal international order (IKENBERRY, 2018: 17).

Avançando sobre o tema, reajustando o foco agora para os países ditos emergentes, é importante lembrar que até o final do século passado o termo “potências emergentes” ainda não havia ganhado ampla circulação. Em 2001, Jim O’Neill, analista da Goldman Sachs, cunhou o termo “BRIC” – Brasil, Rússia, Índia, China – para descrever o potencial das “economias de mercado emergentes” em relação aos seus investidores. Em 2010, África do Sul juntou-se ao grupo, tornando-se assim “BRICS”. Contudo, em termos econômicos, políticos e militares, as disparidades entre seus membros são grandes e têm aumentado nos últimos anos. Amitav Acharya é bastante crítico desses “clubes”, ao considerar que os países BRICS não parecem ter coesão suficiente entre eles para mantê-los unidos na questão-chave do reordenamento – por exemplo, na área dos direitos humanos, democracia e na questão nuclear. Assim sendo, ele considera que o G20 (que fora criado em 1999) teria mais potencial para avançar na reforma da governança global no contexto da mudança de *hegemon*:

The Goldman Sachs analyst, Jim O’Neill, later became noticeably less bullish about the economic prospects of the BRICS. But the fashion show continues with new acronyms such as CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egypt, Turkey, and South Africa), “breakout nations” (Turkey, the Philippines, Thailand, India, Poland, Colombia, South Korea, and Nigeria). Another one is MIST (Mexico, Indonesia, South Korea, and Turkey). How much of this is a self-promoting marketing ploy by business consulting firms is a moot question. To some extent, recognition as an emerging/rising power is decided by membership in clubs, the most well known of which is that of the BRICS (ACHARYA, 2018: 215-216).

Outros autores tecem críticas semelhantes – como Andrew Hurrell (2006), Christopher Alessi (2012) e Ruchir Sharma (2012) – ao enfatiza-

rem que não formam um grupo coerente, sendo as diferenças entre eles maiores do que suas semelhanças. Deve-se lembrar, ainda, que se trata apenas de um foro não institucionalizado e, apesar de dar flexibilidade à cooperação entre países tão distintos, ao não possuir mecanismos de acompanhamento, enfrenta dificuldades na sua continuidade e na busca por se obter resultados concretos. Para complicar ainda mais, durante a 14ª reunião anual de cúpula dos BRICS, realizada em junho de 2022, a China, num momento de grandes turbulências e incertezas no mundo (por exemplo, a guerra na Ucrânia, as sanções econômicas à Rússia e a conexão China-Rússia), expressou sua ambição de expandir o grupo para permitir a entrada de outras economias emergentes, num formato batizado de “*BRICS plus*”.

Por outro lado, há autores que divergem dessa perspectiva, por exemplo, Oliver Stuenkel (2020), que considera o papel dos BRICS relevante num *multipolar world* e apresenta alguns resultados concretos de sua concertação, como a criação em 2014 do *New Development Bank* (NDB) com sede em Xangai, e logo depois do *BRICS Contingent Reserve Agreement* (CRA).

Na realidade, não houve até agora resultados concretos para a região, saindo da ênfase no comércio para uma relação mais abrangente baseada em projetos de infraestrutura, coordenação de políticas, integração financeira e turismo.

O Brasil e o fim da *Pax Mercatoria*

Recentes acontecimentos globais complexos – mudanças climáticas, instabilidade financeira, terrorismo cibernético, fluxos migratórios, pandemia de COVID-19, “Brexit”, guerras na Síria e na Ucrânia, política externa do regime de Vladimir Putin, reativação da OTAN, crescentes tensões entre os Estados Unidos, exacerbadas em torno rivalidade geoestratégica do Mar do Sul da China, grave crise energética na Europa, as reformas constitucionais na China em março de 2018 e a concentração do poder em mãos de Xi Jinping – apontam para um nacionalismo cres-

cente. Esse conjunto de acontecimentos, ao que podemos acrescentar o crescimento de movimentos populistas antissistema e o extremismo religioso, indica que acabou o período da chamada *Pax Mercatoria* – a abertura dos mercados geraria interdependência e isso deslocaria definitivamente a lógica do conflito nas relações internacionais – e que agora domina a lógica geoeconômica marcada pela rivalidade entre os Estados. A geoestratégia foi substituída pela geoeconomia.

En esa lógica de competencia entran los recursos naturales, desde la energía hasta los alimentos, pasando por los minerales raros, pero también el comercio, las inversiones directas, los movimientos de capital, los tipos de cambio, las reservas de divisas, los fondos soberanos y, por supuesto, las propias instituciones internacionales que ven cómo se debilita su poder en la gobernanza mundial (MORENO JUSTE, 2017: 392).

Nesse sentido, isso significaria que a preeminência do Ocidente poderia ser substituída pelo “resto” – os BRICS, por exemplo? Aqui cabem, inicialmente, três observações. Em primeiro lugar, o deslocamento progressivo do centro do dinamismo econômico mundial do Atlântico para a Ásia-Pacífico. Em segundo lugar, o surgimento de novas vias de desenvolvimento capitalista não liberal (China e Rússia). E, em terceiro lugar, a existência de um processo de desglobalização, que se manifesta na crescente fragmentação regional (globalização regionalizada), na emergência de novas e múltiplas narrativas geopolíticas – por exemplo, o euroasiatismo – e no crescimento dos relacionamentos multiníveis complexos. Tudo isso indica uma governança global menos universal e mais fragmentada com processos que tendem à balcanização pelo potencial disruptivo, numa clara transformação da globalização que se desenvolveu nas últimas décadas.

Ao longo do século XXI a China se tornou o maior parceiro econômico da maioria dos países da América Latina. Juan Carlos Gachúz Maya e Francisco Urdinez elaboraram o quadro abaixo mostrando de forma comparativa o deslocamento econômico dos EUA pela China em

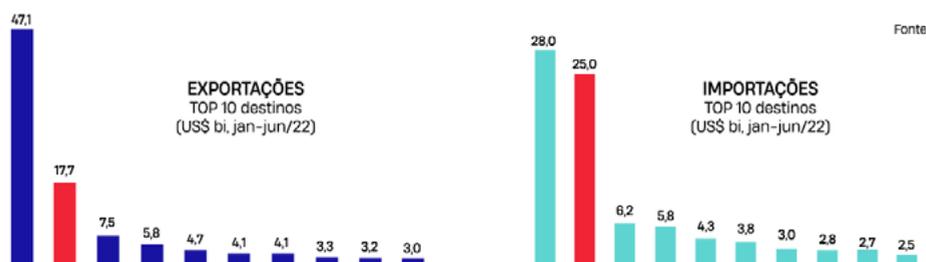
cada país somando o comércio exterior (importações e exportações), o estoque de investimento estrangeiro direto, a soma de créditos concedidos por bancos políticos e comerciais, bem como a ajuda oficial ao desenvolvimento.



(GACHÚZ MAYA & URDINEZ, 2022: 5)

No caso do Brasil, analisando o período mais recente de janeiro a junho de 2022, os Estados Unidos ainda conservam uma importância relativa, sendo a segunda principal origem das importações brasileiras e o segundo principal destino das exportações:

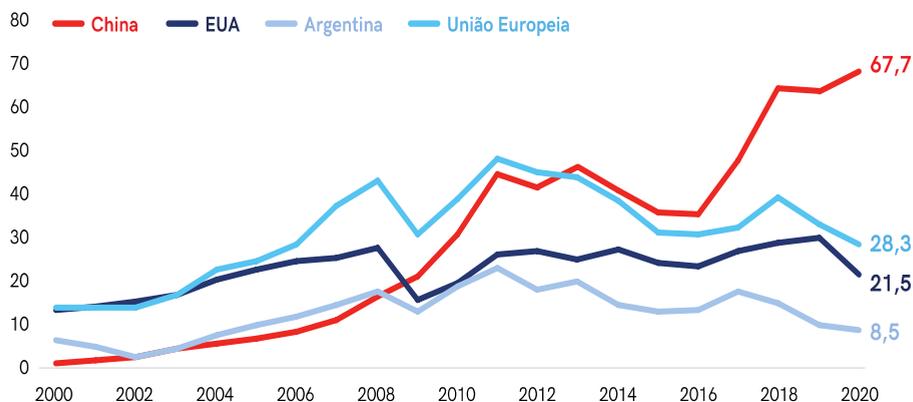
GRÁFICO 1. Principais parceiros comerciais do Brasil, por fluxo comercial, em 2022



Fonte: Amcham 2022.

Entretanto, considerando os últimos vinte anos, podemos notar que a evolução das exportações para os principais parceiros do Brasil é nitidamente favorável à China:

GRÁFICO 2. Evolução das exportações do Brasil para a China e parceiros comerciais selecionados (US\$ bilhões)



(CARIELLO, 2022 (a): 14)

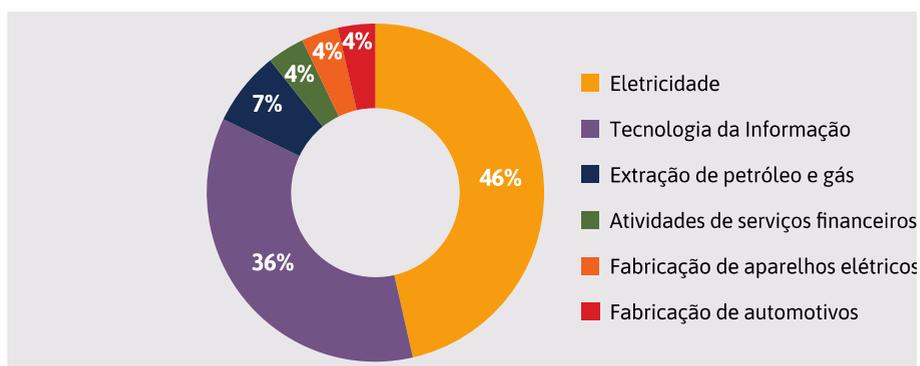
A América Latina não estava incluída no projeto original da *One Belt One Road*, mas até hoje 20 países da região assinaram acordos da BRI com a China, no entanto, há 13 países que não o fizeram. Contudo, Argentina assinou em fevereiro de 2022 e os outros países já teriam manifestado também intenção de assinar (BARROS, 2021). No caso do Brasil, tampouco podemos ignorar que, mesmo não participando formalmente da BRI, o país recebeu, no período 2015-2020, importantes investimentos chineses em infraestrutura. O Brasil sozinho concentrou 43,63% da quantidade de projetos de infraestrutura em 2005-2009 e 18,37% em 2020-21 (DUSSEL PETERS, 2022).

Os investimentos sofreram uma queda acentuada, é fato, mas em 2021 houve uma retomada importante, sobretudo em setores de energia e tecnologia (gráfico 3). No âmbito geral, a participação do Brasil no total de investimentos chineses no mundo continua sendo importante (gráfico 4).

Rhys Jenkins (2022: 15), no entanto, é cético quanto a esses acordos, que segundo ele seriam mais simbólicos que vinculativos, apesar de significarem uma nova orientação com suas “cinco prioridades de cooperação” – *policy coordination; facilities connectivity; unimpeded trade;*

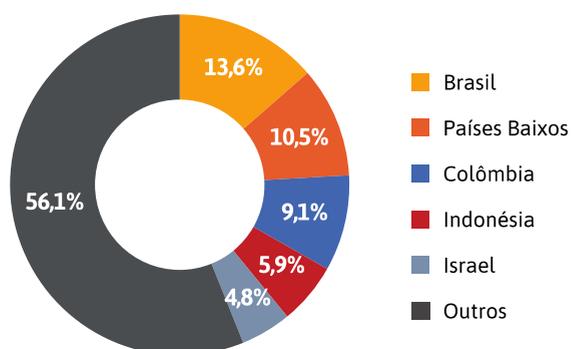
financial integration; and people-to-people bond. Ou seja, há uma continuidade no envolvimento da China na América Latina, ainda que os problemas anteriores continuem como, por exemplo, o impacto negativo dos investimentos e projetos chineses no âmbito social e ambiental.

GRÁFICO 3. Divisão setorial dos investimentos chineses no Brasil, 2021 (número de projetos ocnfirmados)



(CARIELLO, 2022 (b): 18)

GRÁFICO 4. Principais destinos dos investimentos chineses no mundo em 2021 (percentual em valor investido)



(CARIELLO, 2022 (b): 17)

Marcos Cordeiro Pires (2019) considera que deve ser levada em conta a interação de seis variáveis para determinar o escopo das re-

lações sino-latino-americanas: a política proativa da China com objetivo de consolidar sua presença na região; as possíveis reações dos Estados Unidos a esse intuito chinês; o quadro político e institucional dos países latino-americanos e caribenhos; a deterioração do quadro das articulações regionais latino-americanas; o posicionamento da diplomacia brasileira e os impactos disruptivos dos avanços tecnológicos no cerne da “Quarta Revolução Industrial”. Em relação à Iniciativa Cinturão e Rota existem, segundo Pires, enormes desafios para sua concretização.

Vale mencionar que o período protecionista da administração Trump dos EUA (2017–2021) e os efeitos da pandemia sobre os concorrentes em indústrias-chave pareciam indicar uma oportunidade única para a China na região. Aqui cabem algumas perguntas: o benefício geoestratégico decorrente de um dinamismo chinês ousado e assertivo na região é possível sem confronto com os Estados Unidos? Os ganhos relativos de tornar a América Latina a “*new frontier*” do engajamento global da China compensam o risco de *overstretching* estratégico?

China’s academic community is actively considering whether and how a rapidly growing overseas profile is leading to rising backlash on the global stage. If so, they wonder, does China face a potential problem of “strategic overstretching” or a situation in which the cost of maintaining the existing system exceeds the benefits? (PU, MYERS, 2022: 41)

Por outro lado, essa influência crescente da China não deixa de inquietar os próprios latino-americanos, o que pode ser exemplificado pelos efeitos de projetos extrativistas nas comunidades locais, pelo controle de setores estratégicos da região, a chamada “diplomacia da armadilha da dívida” e pelo apoio dado a algumas ditaduras, o que desafiaria a manutenção da “ordem liberal na região”.

A conjunção de todos esses fatores nos debates domésticos chineses pode, inclusive, ter o condão de alterar a natureza da estratégia e das táticas da ascensão da China num momento em que o governo Biden está

repensando sua estratégia geral em relação a ela e à América Latina (PU, MYERS, 2022: 53).

Assim, a China continua sendo compradora de soja, petróleo bruto, ferro e cobre, mas deixou de ser exportadora de produtos de baixa qualificação para uma gama crescente de produtos e serviços de alta tecnologia (ferrovias de alta velocidade, infraestrutura de telecomunicações 5G, linhas de transmissão de eletricidade de *ultra-high-voltage* etc.)

Finalmente, no que diz respeito à Europa, é uma observação óbvia afirmar que a influência da UE nas relações internacionais diminuiu.

Seu desenvolvimento como ator global se baseou, à imagem e semelhança de seu mundo interno, na governança (normas, regras e instituições) e no multilateralismo como forma superior de organização, as mudanças no mundo parecem ter ocorrido na direção oposta com a orientação europeia (MORENO JUSTE, 2018: 393-394).

Para recuperar protagonismo, a União Europeia planifica, para 2023, uma contraofensiva diplomática e comercial nos países da América Latina, segundo o que fora revelado por documento do Serviço Europeu de Ação Exterior (SEAE).¹ O objetivo principal desse ativismo é conter o avanço da Rússia e, sobretudo, da China. Dessa forma, a UE planeja para 2023, sob a presidência da Espanha, uma cúpula entre as duas regiões após ter se passado quase uma década desde a última, em 2015.

Num momento em que Europa está vivendo sérios problemas energéticos, o documento destaca que Venezuela, Argentina e Brasil têm importantes reservas de petróleo e gás, além de acrescentar que três países da zona – Bolívia, Argentina e Chile – dispõem de 60% das reservas de lítio localizadas no planeta. Além dessas questões, o documento destaca que a região conta com 700 milhões de habitantes e tem três países

1 **El País**, Bruselas prepara una ofensiva comercial y diplomática para frenar el avance de China y Rusia en Latinoamérica, 18/08/2022. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2022-08-18/bruselas-prepara-una-ofensiva-comercial-y-diplomatica-para-frenar-el-avance-de-china-y-rusia-en-latinoamerica.html>

membros do G20, quatro na OCDE e duas economias com potencial para se incorporar ao G7.

Assim sendo, o documento também faz referência à necessidade de tornar realidade o histórico de acerto comercial da UE com o Mercosul assinado em 2019² e agilizar as tratativas de livre comércio com México e Chile. Esse “salto qualitativo” na relação terá que levar em conta que a região atualmente possui um número crescente de líderes *anti-establishment*, com orientação de esquerda (Pedro Castillo no Peru, Gabriel Boric no Chile, Xiomara Castro em Honduras, Rodrigo Chaves na Costa Rica e Gustavo Petro na Colômbia).

No plano econômico, o modelo de inserção internacional do Brasil, extremamente dependente da bonança das *commodities* – que está provavelmente chegando ao fim –, será afetado não só pela reorientação crescente do modelo econômico chinês para uma dependência menor das exportações e mas também pelo novo modelo de organização da economia global, orientado para a realocação produtiva, a digitalização e a automatização.

O “mundo regional” do Brasil

A noção de “mundo regional” proposta por Acharya (2018: 263) é mais adequada que o conceito geopolítico de ordem regional, que se refere principalmente ao equilíbrio entre estabilidade e conflito. Tal conceito combina geopolítica, economia e identidade cultural. Nesse sentido, o “mundo regional” sul-americano é composto de países que são independentes, há pelo menos dois séculos, mas nos quais ainda predomina a síndrome colonial, que os faz se perceberem muitas vezes como estrangeiros, mesmo coabitando um espaço territorial comum. Além disso, existe o consenso de que a cooperação regional efetiva não

2 Nesse sentido é importante lembrar que o Acordo-quadro de cooperação inter-regional Mercosul-Comunidade Europeia foi assinado em 1995, mas com negociações intermitentes durante os últimos vinte anos, atravessando os mandatos de quatro presidentes brasileiros.

precisa seguir um modelo único, derivado da experiência europeia. Os novos polos regionais seguem narrativas próprias, como nos casos de Rússia, Turquia e Irã. Em termos regionais, o Brasil é privilegiado pelo fato de ter limites geográficos com todos os países da América do Sul, exceto Chile e Equador.

Desde o início da década de 1990, no contexto do fim da Guerra Fria e das mudanças decorrentes da globalização, os estados latino-americanos optaram por estratégias regionalistas dominadas por agendas comerciais nos parâmetros do denominado “regionalismo aberto” ou “novo regionalismo”. Posteriormente, ante o esgotamento do “regionalismo aberto”, novas propostas institucionais (*Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* – ALBA-TCP e *Unión de Naciones Suramericanas* – UNASUR) surgiram com ênfase na questão política, na cooperação (social, energética, infraestrutura física, segurança e defesa) e no chamado “regionalismo pós-liberal” ou “pós-hegemônico”. Essas novas iniciativas coexistiam com esquemas anteriores de integração, como a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), *Mercado Común del Sur* (Mercosul) e a *Comunidad Andina de Naciones* (CAN).

Nesse sentido, surgem algumas questões: quais são as consequências da nova estrutura de poder para o regionalismo e para as ordens regionais? Qual será a relevância e a natureza da legitimidade da hegemonia regional do Brasil na sua busca pelo status de grande potência? O *sui generis* regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico (coordenação política intergovernamental, politização das agendas, centralidade do Estado sobre o mercado e procura de novos modelos de desenvolvimento) como instrumento estratégico é ainda viável no contexto de mudanças endógenas e exógenas?

A ALBA-TCP fracassou por uma combinação de várias razões, marcada, entre outros fatores, pela orientação ideológica que inviabilizou consensos, crise do regime chavista etc. Já a UNASUR, com funcionamento institucional puramente intergovernamental, baseada no requisito da unanimidade, foi extinta progressivamente a partir de abril de 2018, quando Colômbia, Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Peru anunciaram sua

saída para ingressarem no Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul – PROSUL, criado em 2019, com o objetivo de substituir a UNASUR, mas que também está em processo de dissolução.

Desse modo, é fácil perceber que a América Latina hoje é uma região bastante atomizada e de convergência limitada, com baixo crescimento econômico, baixa integração, liderança fraca, pouca concordância e alto grau de pragmatismo (SERBIN, 2018: 23). Com tantos problemas, aos quais poderíamos acrescentar as profundas assimetrias econômicas e territoriais entre os diferentes países, qual é então o futuro possível para a região?

Nicolás Comini (2018: 270) elenca as principais dicotomias que permeiam relevantes debates acadêmicos sobre a região: integração ou cooperação, novo ou velho regionalismo, regionalismo aberto, pós-hegemônico ou pós-liberal, racionalização ou ideologização, multilateralismo complexo ou *sui generis*, superposição institucional como vantagem ou como debilidade, opções reduzidas ou mundo multiplex. Comini considera as alianças regionais e a integração regional como dotados de aspectos amplos e polissêmicos, que devem ser abordados em função de tempos-espacos determinados, cheios de contradições e de subjetividades.

As principais causas que levaram, segundo ele, à consolidação de alianças regionais são as mesmas que as corroem: “*Los ciclos políticos, el poder, la cohesión y el liderazgo, el grado de institucionalización, los estereotipos, las amenazas, y los resultados*” (COMINI, 2018: 287). Poderíamos acrescentar outras causas interagindo com essas: a instabilidade dos governos, a reprimarização da economia, o baixo intercâmbio intrarregional e a confluência de cerceamentos endógenos e exógenos.

Atualmente estamos vivenciando um momento de redefinição das alianças provocada por mudanças em todos esses fatores num contexto internacional hostil e instável. A região sofre de uma crônica instabilidade política com as chamadas “ondas”: primeiro a da primeira década do século XXI, a “maré rosa” de esquerda, e dez anos depois, a de direita. Na América Latina, segundo José Antonio Sanahuja e Nicolás Comini

(2018: 35-36), independentemente da continuidade ou não das “novas direitas globalistas”, existiriam quatro vulnerabilidades estruturais: a dependência dos preços das *commodities*, por não ter diversificado as exportações e melhorado a produtividade; o aumento da taxa de juros, o deterioro das finanças públicas e o aumento da pobreza.

Esses debates intermináveis são a prova cabal de que a região está longe de vislumbrar algum projeto comum concreto ou mesmo de formular um diagnóstico consensual dos problemas enfrentados. Os paradigmas de inserção internacional do passado não podem mais ser utilizados para analisá-la ante o novo prisma da relação triangular entre os Estados Unidos, China e a região. Assim sendo, Comini conclui: “*El pesimismo parece haber monopolizado los estudios sobre integración en América Latina*” (COMINI, 2018: 290). Contudo, ele apresenta algumas sugestões: evitar retomar uma perspectiva bipolar do mundo, o que impediria um verdadeiro pragmatismo e o incremento dos níveis de interdependência regional; repensar a organização da integração latino-americana sem as idealizações dos grandes projetos, evitando “*fórmulas axiológicas o as conceptualizaciones jerarquizantes*” (COMINI, 2018: 290).

Considerações finais

A campanha política para as eleições para presidente em outubro deste ano está sendo extremamente polarizada. Nos programas partidários dos dois candidatos que disputarão o segundo turno, Jair Bolsonaro e Lula da Silva, inclusive, não há nenhum detalhamento sobre medidas concretas na área da política externa.

Ao analisarmos a questão programática dos candidatos, no que tange à política externa, é possível verificar que das quarenta e oito páginas do programa de Bolsonaro entregue ao TSE³, o capítulo “Política

3 Link para os candidatos e em cada um deles está a proposta de governo. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/estados/2022/2040602022/BR/candidatos>

externa e defesa nacional” ocupa apenas três páginas e meia, segundo o qual ele afirma que o país “se destaca como defensor histórico de uma ordem global multipolar, alicerçada no direito internacional e centrada na Carta das Nações Unidas”. Merece atenção o fato de que, em março de 2021, Ernesto Araújo, Ministro das Relações Internacionais é substituído por Carlos França. Segundo Miriam Saraiva (2022), o novo ministro, apesar de tentar recuperar a centralidade do Itamaraty e procurar um “retorno à normalidade”, com o abandono da narrativa antiglobalista e conservadora, fez com que a política externa ficasse “ambígua e sem foco”.

Já o programa de Lula – em que apenas quatro parágrafos são dedicados explicitamente à política externa no documento de vinte e uma páginas – repete as mesmas diretrizes empregadas durante seus dois governos, sob a grande consígnia da “política externa ativa e altiva”, propondo, ainda, a cooperação entre países do Sul Global, sobretudo na América Latina e na África, bem como o fortalecimento do Mercosul, Unasul, Celac e BRICS. Carlos Milani, contudo, considera que as promessas de Lula carecem de detalhamento:

Não fica muito claro como o novo governo conceberá um retorno à cooperação estratégica sem pensar que o mundo mudou. A China ascendeu desde então, e agora não há mais nenhuma decisão que o Brasil tome sem que intervenha a rivalidade entre EUA e China, e às vezes entre EUA e Rússia. Não fica claro quais são as ferramentas que tornarão essa política externa “ativa e altiva” factível. Não que não seja, mas não há explicação.⁴

4 **O Globo**, Bolsonaro dá guinada em propostas para Itamaraty e abraça o ‘globalismo’ no programa de governo. Bolsonaro caminha na direção contrária de política diplomática empenhada pelo órgão nos últimos quatro anos, 22/08/2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/08/bolsonaro-da-guinada-em-propostas-para-itamaraty-e-abraca-o-globalismo-no-programa-de-governo.ghtml>

Em suma, fica difícil prever qual será a política externa do próximo governo, já que, inevitavelmente, a política doméstica consumirá boa parte do tempo e do capital político do próximo presidente, que precisará gerenciar muitos desafios internos em meio a um país empobrecido, extremamente polarizado e com uma importante reconfiguração político partidária. No entanto, não se pode perder de vista o fato de que o Brasil pertence tanto aos BRICS quanto ao G20, G77, Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) e, ao mesmo tempo, busca adesão à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Em 2017, tornou-se sócio estratégico da China. Considerando os interesses nacionais e estratégicos, a melhor alternativa certamente não pode ser um alinhamento automático ao *dragão* ou à *águia* em uma ordem global sujeita a constantes transfigurações (KALOUT; MARTINS DA COSTA, 2022).

Bibliografia

ACHARYA, Amitav. **The end of American world order**. Cambridge, UK; Medford, MA: Polity, 2018.

ALESSI, Christopher. “Does the BRICS Group Matter?” **Council on Foreign Relations**, March 30, 2012.

ALLISON, Graham. **Destined for war. The America and China escape Thucydide’s trap?** Boston and New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008.

BARROS, José Vitor Honório Monteiro de. “A Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina”, **Pensamiento Próprio**, nº 53, enero-junio 2021, p. 202-238.

CARIELLO, Tulio. “Investimentos chineses no Brasil: histórico, tendências e desafios globais (2007-2020)”, **Conselho Empresarial Brasil-China**, 2022 (a). Disponível em: <https://www.cebc.org.br/2021/08/05/investimentos-chineses-no-brasil-historico-tendencias-e-desafios-globais-2007-2020/>.

CARIELLO, Tulio. “Investimentos chineses no Brasil: 2021, um ano de retomada”, **Conselho Empresarial Brasil-China**, 2022 (b). Disponível em: <https://www.cebc.org.br/2022/08/31/estudo-inedito-investimentos-chineses-no-brasil-2021/>.

COMINI, Nicolás. Las alianzas latinoamericanas a la luz de las corrientes realistas de las Relaciones Internacionales: supuestos, contrapuntos y alternativas. In: SERBIN, A. **América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales**. Barcelona: Icaria Editorial, 2018, p. 269-298.

DUSSEL PETERS, Enrique. **Monitor of Chinese infrastructure in Latin America and the Caribbean**. Setembro 2022. Disponível em: https://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters_Monitor_Infraestrutura_2022_ENG.pdf.

GRIFFITHS, Rudyard; LUCIANI, Patrick (eds.). **Does the 21st century belong to China?** Kissinger and Zakaria vs. Ferguson and Li. The Munk Debate on China. Toronto: House of Anansi Press, 2011.

HURRELL, Andrew. “Hegemony, Liberalism and Global Order: what space for would-be great powers?”, **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)**, 82, n° 1, 2006, p. 1–19.

IKENBERRY, John. “The end of liberal international order?”, **International Affairs**, vol. 94, n° 1, January 2018, p. 7-24.

JENKINS, Rhys. “China’s Belt and Road Initiative in Latin America: What has Changed?”, **Journal of Current Chinese Affairs**, 51(1), 2022, p. 13–39.

KALOUT, Hussein; MARTINS DA COSTA, Hugo Bras. “A rivalidade China-EUA e os interesses estratégicos do Brasil”, **CEBRI-Revista**, Ano 1, n° 2 (Abr-Jun), 2022, p. 70-89.

KISSINGER, Henry. **On China**. New York: Penguin Press, 2011.

KISSINGER, Henry. **World Order**. New York: Penguin Press, 2014.

LECHINI, Gladys. “Algunas reflexiones sobre el reordenamiento mundial y la cooperación Sur-Sur”, **Revista Relaciones Internacionales**, IRI- UNLP, vol 31, n° 62, 2022, p. 293-302.

MORENO JUSTE, Antonio. Un mundo en crisis: nuevas y viejas hegemonías (2007-2017). In: NEILA HERNÁNDEZ, José Luis *et al.* **Historia de las Relaciones Internacionales**. Madrid: Alianza, 2018, p. 375-410.

NYE, J. S. **The future of power**. New York: Public Affairs, 2011.

PIRES, Marcos Cordeiro. “A Iniciativa Cinturão e Rota. Mundo e desenvolvimento”, **Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais**, v. 1, n. 2, 2019, p. 81-102.

PU, Xiaoyu; MYERS, Margaret. “Overstretching or Overreaction? China’s Rise in Latin America and the US Response”, **Journal of Current Chinese Affairs**, 51(1), 2022, p. 40–59.

SANAHUJA, José Antonio. “¿Bipolaridad en ascenso?. Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización”, **Foreign Affairs Latinoamérica**, Vol. 20: Núm. 2, 2020, p. 76-84.

SANAHUJA, José Antonio; COMINI, Nicolás. “Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis”, **Nueva Sociedad**, nº 275, mayo-junio de 2018.

SERBIN, Andrés. América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales. *In*: SERBIN, A. (ed.). **América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales**. Barcelona: Icaria Editorial, 2018, p. 13-33.

SHARMA, Ruchir. “Broken BRICS: Why the rest stopped rising”, **Foreign Affairs**, October 22, 2012, p. 2-7.

STUENKEL, Oliver. **The BRICS and the future of global order**. Lanham/Maryland: Lexington Books, 2020.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo**. Petrópolis: Vozes, 2002.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O declínio do poder americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

Hugo Suppo · Graduado em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Mestre e Doutor em História das Relações Internacionais pela Université Sorbonne Nouvelle – Paris III. Professor e pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ). Desde 2010, coordenador do Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina – NEIBA e editor de suas duas publicações: Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil e infoNEIBA, bem como editor da revista Mural Internacional (PPGRI).