



## Textos para Discussão

# A DISPUTA DE PODER GLOBAL E A ORDEM LIBERAL NO SÉCULO XXI



Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**

Fundação Oswaldo Cruz

## GOVERNO FEDERAL

Presidente da República  
*Jair Bolsonaro*

Ministro da Saúde  
*Marcelo Queiroga*

Presidente da Fundação Oswaldo Cruz  
*Nísia Trindade Lima*

## SAÚDE AMANHÃ

Coordenação geral  
*Paulo Gadelha*

Coordenação Executiva  
*José Carvalho de Noronha*

Coordenação Editorial  
*Telma Ruth Pereira*

Apoio técnico  
*Natalia Santos de Souza Guadalupe*

Normalização bibliográfica  
*Monique Santos*

Projeto gráfico, capa e diagramação  
*Robson Lima — Obra Completa Comunicação*

## TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Saúde Amanhã, disseminando informações sobre a prospecção estratégica em saúde, em um horizonte móvel de 20 anos.

Busca, ainda, estabelecer um espaço para discussões e debates entre os profissionais especializados e instituições do setor.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do autor, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fiocruz/MS.

O projeto Saúde Amanhã é conduzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) no contexto da “Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030”/Fiocruz.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://saudeamanha.fiocruz.br/>

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P125d Padula, Raphael

A disputa de poder global e a ordem liberal no século XXI/ Raphael Padula – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. 36 p. – (Textos para Discussão; n. 58)

Bibliografia: p. 35-36.

I. Estabilidade Hegemônica. 2. Ordem Liberal. 3. Poder Global. I. Padula, Raphael. II. Fundação Oswaldo Cruz. III. Título. IV. Série.

CDU: 321+327

Textos para Discussão  
Nº 58

# A DISPUTA DE PODER GLOBAL E A ORDEM LIBERAL NO SÉCULO XXI

Raphael Padula

Este documento serve como pano de fundo para os temas específicos que foram tratados durante o Seminário “O Brasil pós-pandemia: Sistema Interestatal, Instituições Multilaterais e Governança Global da Saúde”, realizado em 03 de maio de 2021, na Fiocruz.

Rio de Janeiro, Abril 2021

## AUTOR

### **Raphael Padula**

Graduação em Ciências Econômicas pela UFRJ (2003) e Doutor (2010) em Engenharia de Produção pela COPPE-UFRJ. Coordenador e Professor Associado da Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro; Pesquisador-Visitante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no projeto “Integração Regional: o Brasil e a América do Sul”.

## SUMÁRIO

Introdução	7
Visões Sobre Estabilidade Hegemônica e Ordem Liberal	8
Uma Crítica à Ideia de Estabilidade e Ordem Liberal Hegemônica Estadunidense	9
A Vitória na GF: Anos 1990, a “ordem liberal” e a unipolaridade	13
Os EUA e a Disputa de Poder Global no Século XXI	16
Os EUA Diante de China, Rússia e Europa	21
O Brasil e a América do Sul: Cooperação Norte-Sul ou Sul-Sul?	29
Conclusões e Considerações Finais	33
Referências Bibliográficas	35



# A DISPUTA DE PODER GLOBAL E A ORDEM LIBERAL NO SÉCULO XXI

## 1. INTRODUÇÃO

Este texto analisa a disputa de poder global e suas implicações sobre as possibilidades de cooperação e conflito de um ponto de vista geoestratégico. O argumento central é de que há uma aceleração da disputa de poder global no século XXI, caracterizada pelo declínio relativo e busca pela manutenção da vantagem relativa de poder por parte dos EUA, de um lado, e pela ascensão da China e do estreitamento da aliança sino-russa, de outro, que têm influenciado as organizações e instituições internacionais e as possibilidades de cooperação e conflitos no sistema econômico e político internacional. Entretanto, não necessariamente caracterizam uma crise terminal da supremacia dos EUA ou de uma suposta ordem liberal existente. Nesse contexto, o Estado com maior poder relativo no sistema internacional não necessariamente provê estabilidade ao sistema econômico e político internacional, ou promove uma ordem liberal. Ele pode buscar construir, influenciar, ignorar e recriar instituições internacionais conforme os seus interesses, nunca compromissado de fato em construir uma ordem liberal, como mostra a experiência histórica dos EUA no período após a Segunda Guerra, no qual a disputa geopolítica é um elemento central. Por sua vez, a potência ou aliança de potências desafiadora do maior poder global pode atuar buscando influenciar e reformar as instituições existentes ou construir instituições alternativas. Esse contexto tem implicações fundamentais para as possibilidades de cooperação na periferia do sistema ou dos chamados países do Sul Global, especialmente na América do Sul.

Para sustentar a argumentação, na primeira seção o texto parte do debate teórico sobre um suposto declínio ou crise terminal do poder global dos Estados Unidos e suas implicações para a promoção de uma “ordem liberal” e a estabilidade econômica e política mundial. Na segunda seção, é feita uma crítica a tais visões, contestando a ideia de que o Estado com maior poder relativo no sistema internacional necessariamente atue no sentido funcional de prover estabilidade ou uma ordem liberal ao sistema, como mostra a experiência história dos EUA desde a Guerra Fria. Nesse sentido, recorrendo a autores especialistas e documentos estadunidenses, a seção 3 aborda o pós-Guerra Fria e a atuação dos EUA nos anos 1990 em diante, para manter sua unipolaridade, suas percepções de ameaças e objetivos estratégicos, seus discursos “éticos”, práticas e interesses. A seção 4 trata da geopolítica do século XXI, suas complexidades e desafios, diante da ascensão da China e de sua aliança estratégica com a Rússia, enquanto os EUA buscam manter o *status quo* e seus aliados europeus enfrentam diversos problemas. Por fim, na última seção discorre-se sobre a conjuntura no Brasil e na América do Sul no século XXI, diante da disputa de poder global e possibilidades de cooperação. Temos ainda uma seção de conclusões e considerações finais.

## 2. VISÕES SOBRE ESTABILIDADE HEGEMÔNICA E ORDEM LIBERAL

Uma das principais discussões no âmbito das relações internacionais se dedica à definição de qual seria o papel de um Estado com supremacia ou hegemonia no sistema internacional, envolvendo: seus pré-requisitos ou características em termos de capacidades; seu papel e o impacto das relações de poder e interesses estatais na construção de regimes, regras e instituições internacionais; e a relação entre supremacia e estabilidade sistêmica, assim como seu declínio e transições de supremacia ou hegemonia.<sup>1</sup> De outro ângulo, esse debate pode ser encarado quanto ao papel das instituições e regimes internacionais, o quanto refletem relações de poder e interesses de Estados e classes dominantes ou o quanto, uma vez criados, possuem autonomia para cumprir determinadas funções.

Esse debate surge nos anos 1970, ao se constatar um declínio da hegemonia dos EUA associado à crise e instabilidade no sistema econômico e político internacional. Daí surgem diagnósticos de uma possível crise terminal (e potenciais substitutos) da hegemonia, mas também teses sobre a transição e o papel estabilizador do Estado líder, no que ficou conhecido como teorias da estabilidade hegemônica.

Salvo suas diferenças, é possível encontrar em diferentes autores de diversas escolas de Economia Política Internacional similaridades quanto ao fato de suas análises sobre supremacia ou hegemonia (e seu possível declínio) estarem atreladas à situação de estabilidade no sistema internacional, e ainda à construção de uma ordem internacional liberal que seria promovida pelo Estado líder, como um provedor de bens públicos, exercendo um papel de gerente e estabilizador do sistema. Aqui, especificamente, podemos elencar autores realistas (Charles Kindleberger & Robert Gilpin) e liberais (Robert Keohane e Joseph Nye) em suas visões sobre estabilidade hegemônica. Mas também podemos encontrar esses aspectos em neomarxistas estruturalistas com teses sobre ciclos hegemônicos, como Giovanni Arrighi e Immanuel Wallerstein (Fiori, 1997).

Keohane (1984, p. 31) destaca que há duas proposições centrais na teoria da estabilidade hegemônica: 1) “que a ordem na política mundial é tipicamente criada por um único poder dominante”; 2) que a “manutenção da ordem requer uma contínua hegemonia”. Como observado por Kindleberger (1973, apud Keohane, 1984, p.31), “para a economia mundial estar estabilizada” é preciso ter um e um único estabilizador. Gilpin (1981, p. 144), por exemplo, vê a *pax britânica* e a *pax americana* do ponto de vista do papel e da capacidade dos líderes em assegurar ao sistema uma relativa paz e estabilidade, criando e fortalecendo regras de “uma ordem econômica liberal internacional”.

Daí decorre a interpretação de que os EUA teriam exercido a hegemonia e construíram uma ordem liberal no período pós-Segunda Guerra Mundial, mas que ela teria entrado em crise nos anos 1970, com a crise do sistema monetário-financeiro internacional provocada pelo fim da conversibilidade do ouro em dólar, declarada unilateralmente pelos EUA. É importante notar que, nesse raciocínio, a instabilidade sistêmica é um sinal ou fruto da crise do poder relativo dos EUA, que não teriam mais capacidade ou não estariam mais dispostos (não seria de seu interesse) a prover a estabilidade do sistema. A visão liberal institucionalista da estabilidade hegemônica de Keohane (1984) se diferencia, pois, para ele, mesmo no declínio a cooperação pode aumentar, assim como a promoção da liberalização econômica, porque o *hegemon* usaria

<sup>1</sup> Segundo Krasner (2009, p. 13): “Regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, sobre os quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área temática”.

seu poder para construir regimes e instituições internacionais que ganhariam autonomia e promoveriam a confiança e a cooperação, mesmo num período pós-hegemônico.

Do ângulo neomarxista, Wallerstein e Arrighi partem da estrutura ou distribuição desigual do poder econômico que caracteriza o *Modern World System* para explicar sua hierarquia e seus conflitos. Para esses autores, ciclos hegemônicos caracterizam toda a história do sistema mundial que se origina na Europa no século XVI. Eles apontam a necessidade da capacidade ordenadora de um *hegemon* que cumpra um papel hierárquico funcional para que o sistema não entre em caos político e econômico, como teriam sido os casos da hegemonia da Holanda no século XVII, da Grã-Bretanha no século XIX e dos EUA no século XX. Para esses autores, salvo suas diferenças, as crises econômicas, a financeirização da economia e perda de proeminência econômica-produtiva do *hegemon* (ante rivais) e a maior necessidade do uso da força por parte dos EUA revelariam a deterioração da capacidade de usar o poder moral e econômico e, consequentemente, um caos no sistema, decorrente do declínio da hegemonia. Para Wallerstein (2003), o fim da hegemonia dos EUA e do sistema capitalista se confundem.<sup>2</sup> Arrighi (1994), diferente de Wallerstein, não compartilha a ideia de fim do sistema capitalista ou da economia-mundo capitalista. Para ele, o sistema capitalista deve sobreviver sob um novo *hegemon*, cargo para o qual assinala como possíveis candidatos a Alemanha e o Japão, ou mesmo o Brasil, no seu livro de 1994, *O longo século XX*, e a China, na obra *Adam Smith em Pequim*, de 2007.

Retomando e resumindo, as visões aqui apresentadas de forma sucinta pregam em comum que sempre que há um *hegemon*, há estabilidade no sistema. Ou seja, ele é um provedor de estabilidade, tendo um caráter gerencial e funcional. Outra característica importante para os objetivos deste texto é que todos esses autores partem da interpretação de que o Estado com a supremacia de poder global promove uma ordem liberal e que os EUA de fato promoveram isso a partir do pós-Guerra. Tais características comuns entre esses pensadores da estabilidade ou dos ciclos hegemônicos serão refutadas na próxima seção.

### 3. UMA CRÍTICA À IDEIA DE ESTABILIDADE E ORDEM LIBERAL HEGEMÔNICA ESTADUNIDENSE

Desde os anos 1970, quando os EUA rompem unilateralmente com a conversibilidade do dólar em ouro e com o sistema de Bretton Woods, jogando o sistema monetário-financeiro internacional em uma crise, e fracassam na Guerra do Vietnã, são recorrentes os diagnósticos não só de crise terminal de sua hegemonia, mas também de fim da suposta “ordem liberal” que teria sido promovida pelos EUA como *hegemon*. São diagnósticos fatalistas que sempre retornam, e não foi diferente no século XXI, seja diante dos ataques terroristas de 11 de setembro, seja ante a crise financeira de 2008.

Sob a liderança dos EUA, na Conferência de Bretton Woods em 1944 foram constituídas as instituições econômicas internacionais que supervisionariam o padrão monetário internacional dólar-ouro e seriam o suporte de uma ordem liberal econômica no pós-Guerra: o Banco

<sup>2</sup> Esse ineditismo se revela nos seguintes sinais: 1) limites ecológicos da expansão material do sistema capitalista; 2) aumento dos lucros no setor financeiro em relação ao setor produtivo (e crescente acumulação na esfera financeira em relação à produtiva), gerando maior instabilidade econômico-financeira e crises na esfera real (produção, emprego e renda); 3) deterioração do poder ideológico e moral dos EUA revelada por seu fracasso no Vietnã e pelos movimentos do final dos anos 1960; 4) aumento dos conflitos militares ou do recurso à utilização da coerção por parte dos EUA.

Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Posteriormente, o lançamento do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) completaria esse arranjo. Nas discussões da Conferência, o representante estadunidense Dexter White de fato defendeu a constituição de instituições para a promoção de uma ordem liberal, de forma contrária a J. M. Keynes, representante britânico. No entanto, se olharmos de forma atenta para a ordem econômica internacional dos anos 1950 e 1960, observa-se que a forma de funcionamento do sistema se deu completamente diferente, como apontam Medeiros e Serrano (1999), por conta da disputa geopolítica da Guerra Fria. Na verdade, os EUA toleraram e até mesmo incentivaram políticas econômicas intervencionistas em países em áreas de interesse estratégico, promovendo uma espécie de “desenvolvimento a convite”, até mesmo por meio da abertura unilateral do seu mercado, para afastar a possibilidade de avanço e influência da URSS.

A operação do padrão ouro-dólar e das instituições de Bretton Woods – FMI e Banco Mundial – se deu muito mais num sentido *keynesiano*, de promoção da liquidez e do desenvolvimento nos países capitalistas em regiões estratégicas, por questões geopolíticas. Portanto, o *embedded liberalism* estadunidense, do ponto de vista econômico, era uma combinação de discursos e negociações guiada pelas ideias de liberalização econômica, inclusive no âmbito do GATT, com a operacionalização de uma ordem *keynesiana* e neomercantilista decorrente dos imperativos geopolíticos em questão, sob o guarda-chuva estadunidense.

Assim, as instituições de Bretton Woods não atuaram de fato por uma ordem liberal econômica nesse período. Ainda do ponto de vista político, apesar de os EUA propagarem o discurso de defensores do liberalismo e da democracia, conforme a Doutrina Truman, na luta do bem contra o mal (soviético, ditatorial e comunista), eles fizeram alianças e apoiaram ditaduras em todo o planeta (como a da Arábia Saudita, por exemplo), inclusive promovendo golpes (como no Brasil e no Chile), conforme os interesses geopolíticos estadunidenses.

No caso da Europa Ocidental, os EUA promoveram o Plano Marshall em 1947 para apoiar a reconstrução econômica, a formação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 1949, com o objetivo de formar uma aliança militar com presença estadunidense para conter o avanço do comunismo soviético, e incentivaram investimentos e transferências de tecnologias de suas empresas transnacionais. Nesse âmbito surgiu a integração europeia nos anos 1950, com uma política econômica comercial e industrial neomercantilista e macroeconômica *keynesiana*, de proteção de mercados e promoção do desenvolvimento econômico, de impulsionamento do investimento público e administração competitiva da taxa de câmbio e da movimentação de capitais, buscando maior voz e poder de barganha no sistema internacional, que contou com o apoio ou ao menos a tolerância dos EUA no âmbito da Guerra Fria (Padula, 2010; Milward, 2000).

Foi no fim dos anos 1960, quando os déficits comerciais dos EUA com a Alemanha e o Japão passaram a impactar o resultado global de seu balanço de pagamentos, e começou a haver uma pressão internacional pela desvalorização do dólar em relação ao ouro, desafiando a conversibilidade e o padrão dólar-ouro, que o Presidente Nixon decidiu declarar a não conversibilidade do dólar em ouro em 1971, assentado no poder militar e tecnológico dos EUA. Os EUA passaram então a abrir unilateralmente e a pressionar por uma abertura econômica e financeira nos aliados, com os europeus aderindo nos anos 1970 e o Japão nos anos 1980, iniciando um processo de “desregulação competitiva”, na busca por atração de investimentos e acesso à liquidez (Helleiner, 1994), de forma a aumentar a demanda por dólares. Paralelamente, seu aliado estratégico, a Arábia Saudita, decidiu comercializar seu petróleo somente em dólares, durante o choque do petróleo, corroborando a reafirmação da hegemonia do dólar como moeda internacional.

Vale ressaltar que, ao “convidar” países ao desenvolvimento para afastar a possibilidade de avanço do socialismo em regiões estratégicas, inclusive abrindo unilateralmente seu mercado para exportações, como foram os casos da Alemanha e do Japão, os EUA geraram seus próprios potenciais desafiantes. Nos anos 1970, a geopolítica triangular de Nixon-Kissinger buscou uma aproximação com a China, explorando sua percepção de ameaça e rivalidades históricas com a URSS (Kissinger, 1997), trazendo-a para o jogo e abrindo espaço para seu projeto de desenvolvimento e aumento de poder. Desde os anos 1970, os EUA lançaram unilateralmente o mundo em uma crise e ao mesmo tempo uma corrida para enquadrar seus rivais revelados – URSS – e potenciais – Alemanha e Japão – no contexto da Guerra Fria.

Mas foi em 1979, com o choque (aumento significativo) de juros de Paul Volker na presidência do FED, atraindo um grande influxo de dólares de volta para casa, que foi concretizado o padrão dólar sem lastro no qual “um dólar vale um dólar”. Diante dos desafios impostos pela invasão soviética ao Afeganistão e pela Revolução Islâmica no Irã, ambas em 1979, com Reagan na presidência, os EUA aceleraram ainda mais a competição e os gastos militares nos anos 1980, agora com o poder de emitir a moeda internacional livre de lastro em metal. Seu aliado estratégico, a Arábia Saudita, passou então a negociar os preços da venda de petróleo fora do acordo da OPEP, jogando para baixo o preço do principal bem produzido pela economia soviética. Renovaram seu “convite ao desenvolvimento” à China, enquanto enquadraram o Japão com o Acordo de Plaza em 1985, pressionando pela valorização de sua moeda ante o dólar e perda de competitividade.

Ao mesmo tempo, os EUA impulsionavam movimentos conturbadores internos e a fragmentação da URSS e do bloco socialista. Desse processo resulta a dissolução da URSS e do Bloco Socialista entre 1989-91, e os EUA saem vencedores da Guerra Fria com *status* de única superpotência global, sem uma confrontação militar aberta direta – o que não era conveniente para ambas as partes, pois poderia levar ao suicídio mútuo, dadas a existência de armas nucleares e a impossibilidade de um ataque sem retaliação por parte de qualquer uma das potências em confrontação.

Foi também nos anos 1980 que os EUA passaram a exercer maior pressão e influência sobre organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, ou mesmo a ONU, direcionando-os de acordo com seu interesse de liberalização econômica internacional. Também no âmbito das rodadas de negociações do GATT, os EUA passaram a liderar maior liberalização econômica. Na Rodada Tóquio (1973-79), foi negociada primeira tentativa significativa de eliminar barreiras não tarifárias, que se tornaram mais importantes do que as tarifárias no pós-Guerra. A Rodada Uruguai (1986-1994) foi a maior e mais ampla negociação comercial, estendendo-se para áreas como propriedade intelectual (TRIPS), investimentos e serviços (TRIMS), dando origem à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995, patrocinada pelos EUA, criada como organização permanente para promover a liberalização comercial global.

A pressão pela liberalização econômica chegou na periferia do sistema nos anos 1980, na América Latina, no âmbito da crise da dívida, por meio de pressões bilaterais e de instituições financeiras internacionais como o FMI. A partir de então, o FMI e o Banco Mundial mudaram seu papel e passaram a operar segundo a lógica de promoção de uma ordem econômica liberal, pressionando por reformas e impondo condicionalidades de adoção de políticas macroeconômicas ortodoxas e políticas comerciais neoliberais para acesso a financiamentos.

Assim, a globalização econômica e financeira, que teve início nas pressões estadunidenses sobre aliados no centro do sistema, buscando enquadrá-los, chegou à periferia. Todo esse pro-

cesso revela que a globalização é um fenômeno político gerado por Estados, interesses e relações de poder. Da mesma forma, o aumento da dívida e a restrição externa (proporcionados pelo choque de juros estadunidense), e sua não rolagem, seguidos das condicionalidades impostas nos empréstimos do FMI, não podem ser interpretados simplesmente como uma crise do Estado desenvolvimentista na periferia, mas envolvem uma política mais ampla dos EUA de enquadramento de países ou áreas, de acordo com seu interesse.

A partir dos fatos descritos, podem ser tiradas algumas conclusões históricas que servem para o contexto atual: 1) a ordem liberal econômica só foi estabelecida de fato quando de interesse dos EUA; 2) as instituições internacionais atuaram de forma diferente em diferentes períodos, de acordo com os interesses da maior potência global, os EUA, mas nem sempre são respeitadas por estes, que têm como bússola estratégica manter sua posição superior; 3) a “globalização” econômica não foi um fenômeno natural inexorável que surgiu da expansão dos mercados e das novas tecnologias de comunicação e transportes, mas uma construção e um projeto político, liderado primeiro pelos EUA e seguido pelos seus aliados; 4) os EUA, como a maior potência global, criam seus principais competidores e inimigos, que justificam suas políticas expansionistas econômicas e militares presentes, as quais podem ou não gerar estabilidade ao sistema, mas que uma vez superando rivais revelados ou potenciais em um período, geram novos competidores para justificar novas políticas expansivas futuras.

Strange (1982) apresentou uma visão crítica ao debate da estabilidade hegemônica e sobre regimes internacionais ao argumentar que os Estados se guiam pela busca do acúmulo de poder estrutural, e nesse sentido as Grandes Potências ou o *hegemon* não se guiam por estrangimentos impostos por regimes ou para prover estabilidade ao sistema, mas por relações de poder e interesses. Nessa mesma linha, sobre as teorias da estabilidade hegemônica, como aponta Fiori (1997, p. 3): “Apesar deste enorme consenso teórico e normativo, o funcionamento do hiperpoder global norte-americano, depois de 1991, vem contradizendo estas teorias e suas previsões históricas”.<sup>3</sup>

Aqui aparece o que José Luís Fiori (2004) chama de “paradoxo do hiperpoder”. A mera existência de um sistema de unidades impulsiona a competição. A competição entre unidades gera uma propulsão expansiva nelas, e embora cada uma busque se expandir em termos de poder e riqueza sobre as demais unidades, no sentido de obter a supremacia, nenhuma unidade pode eliminar todas as outras e se tornar um único “império”, pois assim eliminaria a competição e conseqüentemente a força que estimula a sua busca permanente pela acumulação de poder e riqueza. Por outro lado, isso revela que a potência que alcança supremacia atua no sentido de acumular cada vez mais poder e riqueza, e não necessariamente de prover estabilidade para o sistema internacional. Por isso, o líder pode utilizar seu poder para desrespeitar e buscar recons-

<sup>3</sup> Em outro texto, Fiori (2004, p. 5) complementa: “O grande problema teórico, entretanto, não está apenas na dificuldade dos Estados Unidos para estabilizar a paz e o crescimento econômico do sistema mundial. Está no paradoxo, absolutamente inexplicável do ponto de vista de todas as teorias existentes sobre as lideranças ou hegemonias mundiais: a descoberta de que as principais crises do sistema foram provocadas pelo próprio poder que deveria ser o seu grande pacificador e estabilizador. Já havia sido assim na crise econômica e militar da década de 1970 quando os Estados Unidos decidiram ‘escalar’ unilateralmente a Guerra do Vietnã (...), da mesma forma que decidiram abandonar o regime monetário internacional que haviam proposto e aprovado em Bretton Woods e iniciar a desregulamentação unilateral dos mercados financeiros. Mas este impulso desestabilizador da hiperpotência ficou muito mais visível depois de 1991, quando os Estados Unidos se expandiram e se envolveram cada vez mais, em todo o mundo, fazendo intervenções militares, inovando e aumentando sem parar seus arsenais e abandonando, sucessivamente, quase todos os regimes e acordos que haviam defendido nas últimas décadas. Como explicar este surpreendente paradoxo histórico, e que conclusões tirar deste desencontro total, entre as teorias e os fatos históricos?”

truir regras e instituições do sistema internacional, com o objetivo de manter o *status quo* (Fiori, 2004). Assim, Fiori critica a abordagem dos autores mencionados, que atribuem um papel funcional ao *hegemon*, como se fosse um gerente provedor de “bens públicos” e estabilidade ao sistema. Do ponto de vista do autor, o Estado líder pode causar estabilidade ou instabilidade, criar, manter ou desrespeitar regras, desde que isso atenda à sua busca por mais poder e riqueza relativos, assim como à manutenção de sua posição superior no sistema interestatal.

#### 4. A VITÓRIA NA GF: ANOS 1990, A “ORDEM LIBERAL” E A UNIPOLARIDADE

A partir da vitória dos EUA na Guerra Fria, passou-se a vislumbrar que o capitalismo, a democracia e o livre mercado se espalhariam por um mundo supostamente pacífico, regido por uma governança global liderada pelos EUA, que promoveria valores universais como a liberdade e os direitos humanos, como na utopia descrita por Francis Fukuyama sobre o “Fim da história”. A assimetria de poder militar-tecnológico e a capacidade de liderança política exibidas na primeira Guerra do Golfo, em 1991, reforçaram a ideia de uma ordem liberal pós-Guerra Fria sob governança liderada pelos EUA e seguida pelas demais potências “ocidentais” (de segunda ordem). Como aponta Fiori (2018, p.18), “o objetivo principal e não declarado da Guerra do Golfo” foi “ordenar um superpoder soberano, capaz de redesenhar ‘o justo e o injusto’ e assentar os fundamentos da nova ética” internacional, que o autor posteriormente chama de uma nova “ordem pacífica, liberal e humanitária” que seria arbitrada pelos EUA, seguindo seus interesses (Fiori, 2020, p.19).

A ordem unipolar pós-Guerra Fria trouxe para os EUA uma posição assimétrica vantajosa e o objetivo de ter que trabalhar permanentemente para mantê-la, utilizando-se de todos os meios necessários e disponíveis. Como aponta Fiori, “(...) os projetos expansivos de poder sempre se revestem de algum sentido de missão, e adotam algum sentido moral e messiânico. E toda conquista vitoriosa produz e impõe algum tipo de discurso e de ordem ética supranacional” (Fiori, 2013, p.1). Essa retórica ética é instrumentalizada e presente historicamente em todo discurso de política externa dos EUA, desde seu “destino manifesto” de expansão para oeste.

O fim da Guerra Fria eliminou o “perigo vermelho” que legitimava os altos orçamentos militares estadunidenses, bem como a proliferação de uma agenda de segurança global com grande adesão e legitimidade que propiciava intervenções e a presença militar global dos EUA. Assim, na era pós-Guerra Fria, a visão sobre ameaças difundida pelos EUA teve que ser reformulada. O documento *US National Security Strategy*, de 1991, apresenta de forma clara uma retórica na qual passam a ser apontadas como principais “novas ameaças”: narcoterrorismo, crimes transfronteiriços, desastres naturais, degradação ambiental e grupos ou líderes políticos beligerantes que ameaçam a estabilidade, a liberdade, os direitos humanos, a paz e a democracia nos Estados e globalmente – incluindo o “perigo verde” islâmico e os *rogue states* que apoiariam grupos terroristas. Nos documentos estratégicos dos EUA, a retórica geral passou a ser voltada para as novas ameaças em um mundo pacífico globalizado, sob uma governança liderada pelos EUA, mas uma análise atenta dos documentos mostra uma preocupação central com a manutenção da supremacia estadunidense e com ameaças interestatais, buscando manter a unipolaridade (Padula, 2018).

Segundo essa ética, observamos nos anos 1990 uma série de intervenções militares dos EUA, ou deste país com seus aliados da OTAN, sendo as principais: Iraque em 1991; Somália em 1993;

Iugoslávia em 1995 (Guerra da Bósnia, com a OTAN, sem sanção da ONU); Afeganistão e Sudão em 1998 (ataque unilateral); e novamente Iugoslávia em 1999 (Guerra de Kosovo, com a OTAN, sem sanção da ONU). A administração Bill Clinton, sob uma retórica e tática multilateralista, seguiu o mesmo projeto ou estratégia da administração George H. W. Bush, realizando 48 intervenções militares nesse período, número superior aos de toda a Guerra Fria (Fiori, 2020).

Nos documentos estratégicos dos EUA, também aparece a importância da promoção da liberalização econômica global e hemisférica. O governo George H. W. Bush impulsionou a “Iniciativa para as Américas”, que se transformou no projeto da ALCA, enquanto a partir da administração Bill Clinton o destaque nos documentos passou a ser o NAFTA (Acordo entre EUA, Canadá e México). Nesse âmbito, a partir das negociações do GATT e sob a liderança dos EUA, a OMC é criada em 1995 com a missão declarada de promover o livre comércio de bens e serviços, incluindo os direitos de propriedade intelectual acordados pelo TRIPS. No âmbito da promoção de uma ordem econômica liberal, a ideia era de que os acordos e a integração entre países do Norte, abundantes em capitais e tecnologias, e países do Sul, abundantes em recursos naturais e mão de obra barata, levariam a uma convergência global de rendas e riqueza, além das tecnologias. Essa era a utopia econômica que embalava o discurso da globalização, juntamente com a ideia de um mundo pacífico e democrático-liberal do ponto de vista político.

Do ponto de vista da estratégia, apoiando-se na leitura dos documentos estratégicos estadunidenses (*National Security Strategy*, *Quadrennial Defense Review* e *Nuclear Posture Review*), pode-se identificar que os EUA perseguem alguns objetivos estratégicos permanentes (Padula, 2018). Isso revela uma continuidade em termos de política externa e de segurança no pós-Guerra Fria, apoiada por grupos ou instituições que participam do debate político interno (como o Departamento de Estado), sustentado no que é comumente chamado de *deep state*. Tal estratégia busca, de forma mais ampla, conservar a supremacia global unipolar e hemisférica dos EUA, manter o poder dividido e equilibrado na Eurásia, minar a possibilidade do surgimento de potências regionais hostis em qualquer parte do globo e manter a supremacia tecnológico-militar gerada pelo seu complexo industrial-militar. Pode-se elencar de forma objetiva, mas não encerrando o tema, alguns objetivos estratégicos permanentes que aparecem em seus documentos de forma mais ou menos explícita, como:

1. não deixar que a Europa forme uma força militar independente da OTAN, garantindo a presença e o controle dos EUA;
2. não deixar que a Rússia tome papel relevante equivalente ao da URSS na Guerra Fria;
3. fortalecer alianças e aliados na Ásia-Pacífico;
4. controlar territórios que sejam fontes ou rotas comerciais estratégicas de recursos energéticos, para negar acesso a rivais e manter poder de barganha sobre aliados – nesse âmbito, manter sua presença militar no Oriente Médio, devido à sua importância energética;
5. a partir de Obama, conter a ascensão da China e suas possíveis alianças por um mundo mais multipolar;
6. manter as forças armadas dos países latino-americanos equipadas e focadas em temas de segurança interna, combatendo supostos inimigos internos, como o narcotráfico, ou, a partir da promoção da fragmentação política e social dos países, entre grupos políticos rivais.

Como reflexo desse último objetivo, para os estados latino-americanos, a proteção diante de ameaças externas estatais deveria ser uma questão delegada às organizações internacionais (regionais ou globais) capitaneadas pelos EUA, que atuariam como “potência benevolente”. Como pano de fundo, os EUA buscam sempre criar ou eleger ameaças que legitimem sua presença militar em áreas estratégicas e altos orçamentos para o seu complexo industrial militar, fundamental para a liderança tecnológica no campo militar (para garantir a segurança nacional) e civil (para garantir o domínio de mercado e tecnologia de suas empresas). Nesse sentido, praticam sua “guerra contra as drogas” na América Latina desde os anos 1980 e sua “guerra ao terror” no Oriente Médio, sempre com “sucesso limitado” e “efeitos colaterais” que geram novos grupos ameaçadores e justificam sua permanente atuação “benevolente”. Ou seja, assim como no caso das disputas interestatais, na sua busca por expansão e acumulação de poder e riqueza, os EUA estão sempre criando seus futuros inimigos ou competidores. É interessante notar que a combinação da liberalização econômica e especialização dos países da América Latina na produção e comercialização de *commodities* de baixo valor agregado e intensidade tecnológica, com seu foco em “inimigos internos”, que exigem de suas forças armadas foco e equipamentos para o combate a esse tipo de ameaça, tende a enfraquecer militarmente os países e deixá-los em uma condição de inferioridade militar em relação aos EUA, visto que as indústrias militares avançadas são intensivas em altas tecnologias, mantendo-se subordinadas e dependentes, com menor peso político, e passíveis de intervenções.

Se por um lado os anos 1990 experimentaram uma série de “intervenções humanitárias” protagonizadas pelos EUA, do ponto de vista econômico a utopia da globalização não cumpriu suas promessas, e o *gap* de renda, riqueza e tecnologia entre os países desenvolvidos, do Norte, e os países subdesenvolvidos, do Sul, só aumentou em decorrência da abertura econômica promovida pelos EUA, seus aliados e instituições financeiras. Os países do sudeste asiático, que mantiveram estratégias políticas econômicas intervencionistas, foram a exceção da periferia (UNCTAD, 1997, 2003). Do ponto de vista militar, a superioridade dos EUA ou dos países centrais em relação à periferia seguia no mesmo sentido. Também nos anos 1990, a Rússia experimentou um desastre econômico neoliberal e político, mergulhada em enorme crise econômica. Mas desde os anos 1980, China e Índia vinham crescendo economicamente a taxas cada vez maiores, respectivamente, a uma média de 6% e 4% nos anos 1980, e 8% e 6% nos anos 1990.

Nos anos 1990, o projeto europeu sofreu mudanças significativas em relação aos anos 1950/60. Também vale lembrar que nessa época a ideia de um projeto desenvolvimentista que promovia a interdependência econômica era vista como uma forma de eliminar o papel desestabilizador que a Alemanha vinha exercendo desde sua unificação. Mas nos anos 1970, com as pressões e ações dos EUA e a decorrente crise financeira internacional e monetária europeia, a mudança de posição política e econômica dentro da própria Europa (com a superioridade alemã) levou o projeto europeu a uma crise nos anos 1970, seguida de uma reformulação na segunda metade dos anos 1980. Primeiro, uma mudança no campo das ideias, passando a ideologia monetarista neoliberal a ser predominante, como no Tratado de Maastricht e no projeto de uma união monetária e econômica, precedida de convergência de políticas macroeconômicas ortodoxas restritivas; segundo, uma mudança do ponto de vista político, num projeto impulsionado por interesses e relações de poder que dizem respeito à nova posição da Alemanha e das elites alemãs e francesas; terceiro, uma mudança do ponto de vista de seu projeto de expansão geográfica, inclusive para o leste seguindo a OTAN e os interesses dos EUA, formando uma espécie de centro-periferia.

Quanto à OTAN, nos anos 1990 os EUA levaram sua agenda de “novas ameaças”, presentes nas intervenções militares e na “nova doutrina” da OTAN pós- Guerra Fria, anunciada em 1999, durante a comemoração de seus cinquenta anos. Tal agenda buscou justificar a existência da OTAN pós-Guerra Fria, flexibilizar seu raio geográfico de atuação e, assim, a presença militar estadunidense na Europa ocidental.<sup>4</sup>

Com o suposto objetivo de promover o multilateralismo, a paz e a estabilidade em diferentes partes do planeta, os documentos estratégicos do governo Clinton observaram a importância da OTAN, sob a liderança dos EUA, assim como a promoção de tratados de livre comércio (USA, 1994). O objetivo de levar a agenda de “novas ameaças” à OTAN já estava claro nas intervenções dos anos 1990; nesse sentido, o documento afirma o objetivo de ampliar a OTAN e levar a democracia em direção ao leste, para a área antes influenciada pela URSS (USA, 1996). É nesse quadro que observamos a expansão da OTAN para o leste (assim como a da União Europeia), sob o comando dos EUA, incluindo antigos membros do Pacto de Varsóvia. Ao destacar que o leste da Ásia é uma região de crescente importância para a prosperidade e segurança dos EUA, o documento também aponta para uma estratégia integradora de uma “Nova Comunidade do Pacífico”, “*which links security requirements with economic realities and our concern for democracy and human rights*” (USA, 1996, p.39). A pedra angular dessa política seria o aprofundamento de laços bilaterais com aliados (como Japão, Coreia do Sul, Austrália, Tailândia e Filipinas), combinado com a continuidade da presença militar estadunidense. Quanto à segurança hemisférica, a parte do documento de 1994 chamada *Integrated Regional Approaches: the Western Hemisphere* promove o foco nas novas ameaças e na democracia, assim como a Cúpula das Américas e as Conferências de Ministros da Defesa seriam os instrumentos de difusão dessa agenda. E ainda comemora a criação do NAFTA em 1994 (Padula, 2018).

A preocupação com a dependência energética externa dos EUA aparece no documento de 1998, destacada na seção “*Providing for energy security*”: “The United States depends on oil for about 40 percent of its primary energy needs and roughly half of our oil needs are met with imports. Although we import less than 10% of Persian Gulf exports, our allies in Europe and Japan account for about 85% of these exports, thus underscoring the continued strategic importance of the region” (USA, 1998, p.42). Tal quadro reflete uma dinâmica histórica de crescente dependência de importações de petróleo, assim como a preocupação com o papel de “guardião” do abastecimento dos aliados como um mecanismo de influência política (Padula, 2018).<sup>5</sup>

## 5. OS EUA E A DISPUTA DE PODER GLOBAL NO SÉCULO XXI

No século XXI, observamos mais uma aceleração da competição interestatal na qual os EUA buscam enquadrar rivais revelados ou potenciais para manter sua supremacia na disputa de

<sup>4</sup> Um dos itens do capítulo quinto do documento *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement* revelou o novo conceito estratégico da OTAN: “Desdobrar e sustentar capacidades expedicionárias para operações militares além da área abrangida pelo tratado quando requerido para impedir um ataque na área abrangida pelo Tratado ou para proteger os direitos e outros interesses vitais dos membros da Aliança” (Disponível em: [www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_63654.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm). Acesso em 23 nov. 2020). Assim, flexibiliza-se tanto a área geográfica de atuação da organização quanto suas ameaças, que passam a ser subjetivas e imprecisas, de acordo com o que seus membros identificarem ou interpretarem como seus direitos e interesses vitais.

<sup>5</sup> Klare (2004, p. 13) destaca que em 1973 as importações de petróleo dos EUA ultrapassaram a marca de 30% do consumo interno, e em 1976 alcançaram 40%, atingindo 45% em 1977. Em 1997, as importações chegaram a 49% do abastecimento interno, e em 1998 ultrapassam a barreira dos 50%, um marco psicológico, perto da chegada do século XXI.

poder global. Nesta seção, discorre-se sobre como os estrategistas estadunidenses e os documentos estratégicos (*National Security Strategy-NSS*) do país encaram a disputa de poder global e uma possível transição hegemônica no século XXI. Isso passa pela forma como os autores e documentos apontam as principais ameaças à supremacia global estadunidense.

Em 31 de dezembro de 1999, Putin chega ao poder na Rússia. Observa-se desde então a retomada de uma política assertiva e ativa em seu entorno estratégico na área da antiga URSS, rica ou importante para rotas comerciais de recursos energéticos, além da nacionalização desses recursos dentro do próprio país. Além disso, a China e a Índia vêm crescendo economicamente a taxas significativas desde os anos 90, com maior intensidade na primeira década de 2000, congregando significativas populações e territórios, mas dependentes da importação de recursos naturais. Na América do Sul, observa-se a chegada ao poder de governos críticos ao neoliberalismo e aos EUA, em diferentes matizes, na primeira década do século XXI, muito em decorrência dos desastrosos resultados dos anos 1990.

Para tornar esse quadro ainda mais complexo, observamos nessa década o surgimento de alianças ou acordos de integração entre países com potencial para reivindicar maior poder de negociação no âmbito global e uma distribuição de poder menos concentrada (ou mais multipolar), incluindo reformas de regras e instituições internacionais, como do BRICS e da Organização da Cooperação de Xangai, com maior destaque a aliança sino-russa que se mostra no âmbito bilateral ou nesses arranjos citados. No âmbito do hemisfério ocidental, destaca-se a aproximação entre países sul-americanos, sob iniciativa brasileira, culminando na criação da Unasul em 2007.

O republicano George W. Bush (2001-2009) chega ao poder comprometido com as prioridades estabelecidas pelo grupo neoconservador do *think tank Project for the New America Century* (PNAC), que passaram a guiar a geoestratégia estadunidense: aumentar gastos com defesa, promover a “liberdade política” em todo o mundo, e preservar e estender uma ordem internacional amigável. Sobretudo, ganha destaque o objetivo de aumentar os fluxos de petróleo e gás do exterior, diante do problema de segurança energética (e da redução de estoques) dos EUA, cujas importações eram responsáveis por mais da metade do consumo interno e mais de 30% do déficit comercial.

Tais prioridades ganharam maior legitimidade retórica e viabilidade de perseguição após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Nesse momento, além da invasão ao Afeganistão para combater os Talibãs e a Al-Qaeda (que foram anteriormente armados pelos EUA para combater os soviéticos), os EUA ignoraram o Conselho de Segurança da ONU e invadiram o Iraque com o pretexto de buscar armas de destruição em massa, jamais encontradas. Ao mesmo tempo, a partir daí ampliaram seu controle sobre informações financeiras, com o pretexto de monitorar atividades terroristas, mas que lhes dá enorme poder em termos de prática de sanções a outros países por questões estratégicas.

Em 2002, o documento *National Security Strategy* explicitou a doutrina de “ataques preventivos”, que deu maior flexibilidade para a atuação militar dos EUA, desde que identificassem unilateralmente uma ameaça potencial atrelada à atuação de grupos terroristas, em qualquer parte ou território nacional do globo. O discurso unilateralista neoconservador, que via o multilateralismo como uma demonstração de fraqueza, ganha força como um discurso ético de luta contra o mal para legitimar a intervenção global. A importância da OTAN como uma espécie de força militar global da ONU, sob a tutela e incorporando a agenda de segurança dos EUA, foi

reforçada no governo Bush. Ao mesmo tempo, deixa pistas de que intervenções militares, com ou sem o consentimento da ONU, em áreas ricas em petróleo ou rotas estratégicas, podem ser necessárias (Padula, 2018). Para Fiori (2020, p. 3),

Quando se lê desta forma a história, entende-se melhor como foi que o projeto de “hegemonia humanitária” dos anos 90 transformou-se tão rapidamente num projeto imperial explícito durante o governo de George W. Bush, em particular depois dos atentados de 11 de setembro de 2001. (...) os EUA estavam decididos a manter sua dianteira tecnológica e militar com relação a todas as demais potências do sistema, e não apenas com relação aos terroristas. Uma distância que desse aos americanos o poder de arbitrar isoladamente a hora e o lugar em que seus adversários reais, potenciais ou imaginários, deveriam ser “contidos” através de ataques militares diretos. É desnecessário sublinhar, por óbvio, que nesse novo contexto as ideias de soberania e democracia, e de defesa dos direitos humanos, perderam relevância ou foram praticamente esquecidas, sendo utilizadas apenas de forma ocasional e oportunística para encobrir guerras e intervenções feitas em nome dos interesses estratégicos dos EUA e de seus aliados mais próximos.

O NSS de 2006 do governo Bush não mostra uma preocupação com a ascensão chinesa do ponto de vista da distribuição de poder global ou um possível desafio à superioridade dos EUA. Quanto à Rússia, a reativação das tensões e uma postura não cooperativa nas relações bilaterais por parte dos EUA no governo Bush foram marcadas pela continuidade da expansão para o leste da OTAN e por interações militares bilaterais (como venda de armamentos e treinamento), englobando Estados da antiga URSS e chegando às fronteiras da Rússia, e pela proposta de instalação de um escudo antimísseis no Leste Europeu. A contrapartida foi uma postura ativa russa, desembocando no conflito entre Rússia e Geórgia em 2008 (Padula, 2018). Muitos analistas, como Brzezinsky (2012) e Kissinger (2015), concordam que os EUA incorreram em um erro ao despender demasiado tempo e vidas “atolados” no Oriente Médio, gerando um déficit de atenção em relação à ascensão da China e à retomada da Rússia. Brzezinski (2012) afirma que os EUA teriam se tornado um “Estado cruzadista” sem visão estratégica de longo prazo diante dos grandes desafios do século XXI.

A partir de 2009, coube ao Presidente Obama mudar a direção da política externa dando enfoque ao balanceamento na região da Ásia-Pacífico, buscando conter o avanço da China, segundo uma retórica de engajamento multilateral liderado pelos EUA, mas sem deixar de participar dos demais tabuleiros da Eurásia.

Os documentos mostram uma preocupação central com a distribuição de poder global, especialmente diante da ascensão da China, mas fazendo referência também a Rússia, Índia, Brasil e África do Sul (BRICS). O NSS observa a ascensão e maior participação internacional da China e da Índia, os países mais populosos do mundo, e também faz referência a “centros de influência emergentes” como o Brasil e a África do Sul. Mas observa a Rússia “emergindo” recentemente, e a necessidade de estabelecer uma relação cooperativa, especialmente por conta de seu arsenal nuclear e de sua relação com vizinhos. O NSS de 2010 observa que todos esses países, juntos, estão construindo maior influência e voz internacional. Tais preocupações refletem uma atenção com o fortalecimento e as articulações no âmbito do BRICS. Por fim, o documento aponta um conjunto de ações geoestratégicas dos EUA, em termos militares, para contrabalançar possíveis movimentos daqueles que identifica como potenciais contestadores de sua supremacia – nome-

adamente, China e Rússia (Padula, 2018). Os NSS do governo Obama (2010/14) reafirmam a importância de preservar a superioridade militar dos EUA e sua capacidade de enfrentar múltiplas ameaças de nações, atores não estatais e Estados falidos, mas trazendo de volta a importância do poder do ponto de vista moral (ou de um discurso ético legitimamente aceito), que teria sido deteriorado pelo unilateralismo do governo Bush. Os documentos deixam claro o comprometimento com o envolvimento na Eurásia, com a OTAN e os aliados na Ásia-Pacífico (Padula, 2018).

O NSS 2010 aponta que o crescimento econômico significativo da Ásia, assim como de seus centros emergentes, tem conectado seu futuro à prosperidade dos EUA, o que os leva a buscar um profundo engajamento na região, inclusive um papel maior em arranjos multilaterais, como a Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) e a Trans-Pacific Partnership (TPP). Foi a partir de 2009 que os EUA passaram a liderar o acordo de liberalização econômica da TPP como a pedra angular de sua política para a região. O documento destaca as alianças bilaterais com Japão, Coreia do Sul, Austrália, Filipinas e Tailândia, levando em conta as tendências e os desafios do século XXI. Nesse ponto, Japão e Coreia são destacados como países líderes e parceiros fundamentais para presença militar, integração regional, difusão da agenda de segurança e dos valores estadunidenses na região (Padula, 2018).

Já o NSS de 2014, no contexto da crise política gerada na disputa pela Ucrânia e consequente invasão à Crimeia por parte da Rússia, aponta esta como uma ameaça à Europa, preocupando-se com a dependência energética europeia e ucraniana e também com a necessidade de manter sanções e conter as agressões e violações à soberania. Sobre a questão energética, aparece nos NSS a preocupação em buscar novas tecnologias para reduzir a dependência externa de petróleo. No entanto, aborda também a questão do Oriente Médio e sua relação com o acesso assegurado a energias fósseis para os EUA e seus aliados como um tema de segurança energética (Padula, 2018).

Sobre a América, o documento *Western Hemisphere Defense Policy Statement* do Departamento de Defesa, de 2012, refere-se às novas ameaças como “desafios complexos do século 21” no campo da segurança e à necessidade de proliferar essa agenda por meio de ações bilaterais, organizações multilaterais (especialmente regionais), *think tanks* e pesquisas. Reforça também que as forças armadas dos países latino-americanos devem se dedicar ao combate a tais ameaças (Padula, 2013).

Durante a administração Obama, iniciaram-se os golpes de Estado brandos em países sul-americanos, começando pelo Paraguai em 2012 (sendo os EUA o primeiro país a reconhecer a legitimidade do novo presidente), aumentando as pressões sobre a Venezuela a partir de 2014 (inclusive com “ajuda à democracia” via USAID-*United States Agency for International Development*), e tendo como ápice o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff em 2016, posterior às revelações de espionagens e escândalos de corrupção na Petrobras e na presidência praticados pelos EUA, feitas por Edward Snowden. Mas isso também passou por um envolvimento direto e fortalecimento do Estado Islâmico (ISIS) na Síria e no Oriente Médio, e em ambos os governos (Bush e Obama) pela promoção de mudanças de governo no Leste Europeu. Obama foi o presidente que mais tempo ficou em guerra na história dos EUA (dois mandatos completos) – lembrando que Obama clamava por um acordo sobre o clima, mas não firmou qualquer acordo na Cúpula do Clima e defendeu a ideia de que os EUA não poderiam pagar uma fatura maior na questão ambiental, sendo irrelevantes questões como a poluição histórica ou a posição em

termos de riqueza e desenvolvimento. Tais fatos colocam em dúvida o multilateralismo e a promoção da democracia por parte desse governo democrata.

A administração Donald Trump, ao seguir o *slogan* “*America first*” em seu documento NSS de 2017, aponta quatro pilares vitais: proteger a população americana em seu território; promover a prosperidade americana; promover a paz por meio do aumento da força militar; e aumentar a influência internacional dos EUA. Como principais ameaças, identifica China e Rússia, que, com o aumento de suas influências, tentariam minar a prosperidade e a segurança dos EUA, utilizando inclusive medidas antilivre mercado e aumento dos seus poderes militares. Outras ameaças mencionadas são a Coreia do Norte e o Irã, assim como o fortalecimento de grupos terroristas por Estados irresponsáveis (USA, 2017). Diante de tal diagnóstico, ressalta como prioridade a atuação dos EUA em diversas regiões da Eurásia, onde se dá a competição pelo poder global, procurando equilibrar as relações de poder no Indo-Pacífico, Europa e Oriente Médio (USA, 2017).

O documento contém uma retórica crítica ao engajamento multilateral e mesmo à operacionalização das instituições internacionais, embora estas tenham sido criadas e instrumentalizadas pelos EUA de acordo com seus interesses: “We stood by while countries exploited the international institutions we helped to build. They subsidized their industries, forced technology transfers, and distorted markets” (USA, 2017, p. 2). Esta afirmação passa a ideia de que as instituições, uma vez criadas, passam a possuir uma burocracia, dinâmica e objetivos próprios, livres da influência da maior potência global, mas passíveis de influência de Estados menos poderosos ou que buscam mudar os *status quo* desafiando a unipolaridade estadunidense. Do ponto de vista tático ou operacional, esse discurso é usado para buscar justificar e legitimar iniciativas unilaterais e conflitantes, especialmente diante de seus rivais, desprezando ou criando novas instituições, de acordo com os interesses nacionais dos EUA na busca pela manutenção de sua supremacia.

É interessante destacar que, no documento do governo Trump, aparece repetidamente o objetivo de apoiar externamente o combate à corrupção global, mais um objetivo moral que pode ser instrumentalizado pelos EUA, ao lado da promoção da democracia e dos direitos humanos, contra Estados e governantes adversários, ou somente para causar instabilidade e caos num contexto de guerra híbrida.

Vale salientar também que o discurso de Trump acentua explicitamente a perseguição do interesse nacional estadunidense, praticando políticas protecionistas em detrimento de políticas neoliberais, e desdenhando do papel das organizações internacionais. Isso representaria uma queda da ordem liberal que os EUA vinham promovendo, pelo menos do ponto de vista econômico, desde os anos 1970?

Para Fiori, foi a surpresa e a gravidade do “desafio” imposto pela ascensão chinesa e russa, e sua apropriação do discurso multilateralista “humanista e democrático” dos EUA, que levaram os Estados Unidos de Donald Trump a atacar com tamanha violência o seu próprio projeto “liberal, pacifista e humanitário” da década de 90, abrindo mão do seu “messianismo moral” e trocando suas convicções liberais e humanitárias pela defesa pura e simples do seu próprio “interesse nacional” (Fiori, 2020, p. 4).

O que se pode constatar olhando para a história é que de fato não houve nenhuma ordem liberal econômica ou política promovida pelos EUA, mas sua manipulação em determinadas ocasiões de acordo com seus interesses. Por isso, é totalmente fora de propósito argumentar

sobre sua possível queda, associada ou não à hegemonia dos EUA. No entanto, uma complexidade atual trazida à luz por Fiori é que nessa guerra ética os desafiantes, China e Rússia, se apropriaram do discurso ético estadunidense, enquanto este explicitamente apresenta seu nacionalismo colocando na mesa discursos e ações que podem fazer com que seja difícil retomar um discurso ético e multilateralista em governo posterior, a menos no curto prazo, diante da deterioração das relações exteriores do país.

## 6. OS EUA DIANTE DE CHINA, RÚSSIA E EUROPA

É na busca pela manutenção da sua posição superior no sistema internacional, ou de uma distribuição de poder mais concentrada e menos multipolar, que se enquadra a estratégia dos EUA em relação à ascensão da China. Mesmo que a China declare o desejo de uma ascensão pacífica, e de não tomar a posição hegemônica dos EUA, seu crescimento econômico e o aumento de sua proeminência no sistema internacional são percebidos pelos EUA como uma ameaça. Portanto, o conflito de interesses revelado não depende somente das declarações ou intenções chinesas.

Mais especificamente, essa disputa não deve ser encarada como econômica, pois envolve a liderança em tecnologias críticas para a liderança no poder militar, como o 5G e os semicondutores. A sua motivação central não está na disputa por mercados e por ganhos econômicos. No entanto, de forma mais ampla, essa disputa já vem se desenvolvendo no âmbito dos regimes internacionais. Enquanto os EUA vêm construindo, influenciando ou desprezando instituições conforme seus interesses, a China vêm buscando ter maior presença ou reformar instituições existentes, ou mesmo construir instituições fora da influência dos EUA.

Ao longo de sua história e durante a Guerra Fria, os EUA desenvolveram seu complexo industrial-acadêmico-militar, que teve nesse período e tem até hoje papel fundamental na sua liderança científica e tecnológica – desde a ciência básica até tecnologias de ponta. São inovações com motivações de segurança nacional mas que transbordam do setor militar para o setor civil (Medeiros, 2004).

Esse modelo vem sendo copiado pela China para avançar em tecnologias críticas, pelo menos desde os anos 1980. Inspirado na *Strategic Defense Initiative* do Presidente Reagan, de 1983, na China foi criado o Programa 863 por Deng Xiaoping – segundo Medeiros e Trebat (2013, p. 7), com foco em “automação, biotecnologia, energia, tecnologia da informação (TI), *lasers*, novos materiais e espaço (...)”. O “*Made in China 2025*” foi um programa estatal anunciado em maio de 2015 com o objetivo de transformar a China em líder mundial em altas tecnologias e produção industrial. Em parte, o programa reflete a mudança de foco da China de manufaturas baratas de baixa tecnologia para alta tecnologia. Mas sobretudo é uma reação chinesa às suas vulnerabilidades externas reveladas pela liderança de outros países (incluindo os EUA), especialmente em áreas sensíveis à segurança nacional, como semicondutores ou tecnologias da informação de gerações futuras (como o 5G), por exemplo. O documento revela o quanto são relevantes as preocupações quanto à segurança nacional e o uso de tecnologias duais (China, 2015).

Mas é essencial ter em vista que, embora a China possua um discurso de ascensão global pacífica, seu avanço tecnológico, crescimento econômico e sobretudo do seu poder militar inevitavelmente desafiam os interesses dos EUA, já que ameaçam sua liderança e a distribuição de poder militar e econômico unipolar. Por isso, John Mearsheimer (2004) argumenta que a China não pode ascender pacificamente e a colisão é inevitável. Brzezinski (2012), estrategista dos

democratas, argumentava que a China se beneficia da ordem americana e não deseja assumir o seu papel e possíveis custos; mas não descarta a necessidade de os EUA atuarem suavemente equilibrando o poder chinês na Ásia-Pacífico. O estrategista republicano Kissinger (2015) destaca a necessidade de se conter a China através de uma geopolítica triangular, por meio do Japão e até mesmo do diálogo com a Rússia (reconhecendo-a como uma Grande Potência nas negociações), explorando a rivalidade histórica de ambos com a China – lógica similar à empregada por Nixon-Kissinger ao se aproximarem da China ante a URSS na Guerra Fria nos anos 1970.

O *Made in China 2025* apresenta a questão da internacionalização da padronização técnica como um elemento fundamental para o avanço chinês em tecnologias de ponta. Pizetta (2018) observa que a China vem aumentando sua presença em instituições ligadas à normalização técnica internacional. Na International Standards Organization (ISO), no século XXI, é possível observar um predomínio dos países desenvolvidos, mas ao mesmo tempo um aumento significativo das participações da China e da Coreia do Sul, em termos de números de secretariados em comitês técnicos e número de coordenações de grupos de trabalho, comparando 2015 com 2001. No primeiro, os EUA caíram de 136 para 114 (-16%), enquanto a China aumentou de seis para 67 (mais de 1.000%).

A China também vem consolidando uma parceria estratégica com a Rússia. No âmbito bilateral, China e Rússia vêm estabelecendo cooperação em áreas estratégicas como energia e financiamento (sem uso do dólar). A complementaridade energética entre os dois países – a Rússia como produtora relevante mundial de gás e petróleo e a China como a maior importadora mundial de petróleo desde 2017 – torna oportuna uma ampla cooperação na área, que se consolidou ao longo do século XXI. Alvares (2020) descreve várias iniciativas em diferentes campos: energética, financeira e militar. Analisa como a cooperação energética impacta a geopolítica dos dutos da Eurásia, com a qual, visando diversificar seus fluxos energéticos e nos marcos dos projetos da Nova Rota da Seda, a parceria energética deu um salto, tendo a construção do gasoduto *Power of Siberia* como um marco. As estatais russa Gazprom e chinesa CNPC firmaram em 2014 acordos com duração de trinta anos para a construção do gasoduto, além de outros projetos da área previstos – como o “Potência da Sibéria 2”, o Yamal LNG e o Artic LNG 2 (Alvares, 2020).

A Rússia e a China também promovem articulações conjuntas multilaterais que, se numa dimensão global buscam uma ordem mais multipolar, na Eurásia acirra ainda mais o *big game*, contrapondo-se à OTAN e às iniciativas dos EUA e da União Europeia (UE). Apesar de seus contenciosos históricos, estabeleceu-se uma aproximação pragmática em interesses comuns, deixando de lado os assuntos que possam trazer tensões, olhando para as interferências externas no seu entorno estratégico. A Rússia chegou a apresentar cautela em participar de parcerias por conta do temor de parecer uma espécie de “sócio menor”, o que mudou após a crise financeira de 2008 e principalmente as quedas do preço do petróleo em 2014 (Alvares, 2020). Nesse ano, Rússia e China acordaram e iniciaram a construção de um gasoduto, com financiamento em moedas locais (fora do dólar). Do ponto de vista da China, conforme assinala Marketos (2009, p. 3), ela “tem aumentado sua atenção sobre a região em termos militares, políticos e econômicos desde 1991, quando os Estados da Ásia Central se tornaram independentes”.

A Organização da Cooperação de Xangai (OCX) é uma organização política, econômica e militar fundada em 2001 por China, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão – tendo Irã e Mongólia como membros observadores. Em julho de 2015, a OCX decidiu admitir Índia e Paquistão como membros plenos, ingressando em junho de 2017. Com os Esta-

dos Observadores incluídos, seus países correspondem por cerca de metade da população mundial. Sua origem está na formação dos Cinco de Xangai, criado em 1996 (sem o Uzbequistão). A preocupação principal entre os países-membros centrava-se na preservação das suas independências, soberanias, integridade territorial e estabilidade social diante das “revoluções coloridas” e intervenções militares da OTAN praticadas com o pretexto de defender causas humanitárias.

Se inicialmente o seu foco seria a cooperação em segurança contra o terrorismo, separatismo e extremismo, a partir da conformação da OCX ela passou a desenvolver um claro antagonismo à OTAN e a envolver acordos de cooperação e manobras militares (incluindo guerra cibernética e informacional), cooperação econômica e cultural e uma série de grandes projetos de transportes, energia e telecomunicações. No campo econômico, vem discutindo arranjos comerciais-financeiros fora do dólar e a formação de um cartel de gás natural. Assim, uma articulação política robusta envolvendo China e Rússia (e agora possivelmente Índia, e quem sabe no futuro o Irã) formando uma coalizão anti-OTAN, anti-EUA e anti-Occidente vem se desenvolvendo no grande jogo da Eurásia. Inclusive sinais claros estão presentes nos seus documentos, contendo declarações diretamente contrárias aos EUA, e na rejeição ao seu pedido de adesão dos EUA como membro observador em 2005. No mesmo encontro, a OCX apontou como prioridade os projetos energéticos conjuntos. Uma associação interbancária foi criada em 2006, para reunir fundos para os projetos, tendo a China como principal patrocinadora.

É preciso observar que, além de uma área de influência histórica e de expansão natural para relações comerciais, a Ásia Central pode ser vista pelos estrategistas chineses como fundamental para sua segurança energética e até como uma espécie de “espaço vital”. Isso se dá pelo fato de os EUA e Inglaterra dominarem as passagens estratégicas pelos mares e oceanos, incluindo o Estreito de Malaca, que é um *choke point* importante para o transporte energético na Ásia-Pacífico, o que faz com que os estrategistas chineses busquem confiar o máximo possível em rotas comerciais terrestres no caso de minerais estratégicos (Klare, 2004). Daí a importância da construção de uma ampla rede de infraestrutura de transportes e dutos pela Eurásia, consubstanciada na iniciativa *Belt and Road* através de suas rotas.

China e Rússia também têm tomado posições similares em questões estratégicas no Conselho de Segurança na ONU, por exemplo, vetando a proposta de tratar os conflitos na Síria do ponto de vista humanitário, o que poderia tornar possível uma intervenção liderada pelos EUA. Esse foi o caso da Líbia em 2011, quando China e Rússia se abstiveram na votação da resolução 1.973, e a OTAN, com o apoio dos EUA, mediante a utilização da “responsabilidade ao proteger” adotada pela ONU em 2005, levou adiante uma intervenção militar que derrubou Muammar Gaddafi.

Desde a crise financeira de 2008, a China e os países BRICS, de forma geral, passaram a demandar uma reforma do FMI. A instituição financeira mais poderosa do mundo vinha enfrentando uma crise de legitimidade e críticas que se aceleraram no período, por conta das condicionalidades e limitações nos seus empréstimos – que tiveram resultados desastrosos nas economias subdesenvolvidas nos anos 1990. Mas também por conta de sua estrutura de funcionamento, que não teria acompanhado as mudanças estruturais na distribuição de poder global, pois mantinha a governança de peso de votação dos países equivalente aos seus aportes ao fundo, e influência predominante dos EUA e seus aliados ocidentais. Os países chamados “emergentes” demandavam maior representatividade e possibilidade de participação, com destaque para a China.

Tais pressões levaram a uma reforma do FMI em 2010, na qual, pela primeira vez, o peso dos

países chamados ocidentais, somado ao dos EUA, atingiu nível inferior a 50% do total de votos, dando uma impressão de maior voz aos países “emergentes”. Propôs-se ainda a adotar uma relativa flexibilidade nos empréstimos, referente às condicionalidades de adoção de programas de políticas macroeconômicas restritivas que foram estigmatizadas, dobrando os recursos disponíveis para empréstimos (que estavam escassos).<sup>6</sup> Em 2016, o FMI incluiu a moeda chinesa, o Renminbi, na cesta de moedas dos direitos especiais de saque (SDR) do Fundo.

Essa aparente convergência com ganho de influência da China no FMI, que pode dar maior legitimidade ao Fundo, não afasta os conflitos subjacentes. Embora tenha adotado formalmente reformas de acordo com os princípios do Fundo, a China pratica políticas restritivas que são contrárias, como de controle de capitais e da taxa de câmbio. Por outro lado, a influência dos EUA e seus aliados ocidentais não se resume ao seu peso em votos, pois influencia outros países da periferia, limitando a influência chinesa. A estratégia chinesa é ambígua, pois ao mesmo tempo que procura aumentar sua influência no FMI, seus líderes criticam o seu funcionamento e buscam criar instituições financeiras alternativas que competem com o FMI, em que possuam maior influência. Ou seja, buscam tanto reformar as instituições quanto criar instituições alternativas, mas não se preocupam em exportar uma ideologia ou regime. A China também aumentou as suas contribuições financeiras e sua representação no FMI, em números de empregados trabalhando na instituição.<sup>7</sup>

As instituições financeiras que a China vem constituindo fora da influência dos EUA podem ser encaradas como uma forma tanto de aumentar sua influência política quanto de fazer emergir uma ordem econômica alternativa.

O Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), sediado em Beijing, começou a operar em 2016 e tem como missão formal promover o desenvolvimento socioeconômico na Ásia. Com 103 membros espalhados por todo o mundo, possui projetos produtivos e de infraestrutura na Ásia e em outras regiões. A China contribui com 26,6% de seu fundo e tem peso equivalente na votação de suas decisões.<sup>8</sup>

No âmbito do BRICS, também foram criadas instituições financeiras importantes: o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR). O NDB foi criado em julho de 2014, durante a sexta cúpula do BRICS, com o objetivo de financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos países BRICS e demais países subdesenvolvidos,<sup>9</sup> como uma alternativa ao Banco Mundial. A sede do Banco é em Xangai. Atualmente, um dos principais temas na agenda do NDB diz respeito à política de admissão de novos membros, cujo acordo constitutivo reserva a importância e o controle dos países BRICS.<sup>10</sup> Na mesma reu-

<sup>6</sup> Conferir no site do FMI o seguinte relato histórico: BOUGHTON, James. “2010: The year of IMF Reform”. IMFBlog. December 28, 2010. Disponível em: <<https://blogs.imf.org/2010/12/28/2010-the-year-of-imf-reform/>>.

<sup>7</sup> Conferir em: <<https://www.policycorner.org/en/2017/07/24/china-and-the-imf-convergence-or-conflict/>>.

<sup>8</sup> AIIB: <<https://www.aiib.org/en/index.html>>.

<sup>9</sup> NDB: <<https://www.ndb.int/>>.

<sup>10</sup> O acordo constitutivo do NDB estabelece diretrizes gerais para tal processo: qualquer país-membro da ONU poderá tornar-se membro; os países fundadores manterão conjuntamente poder de voto de pelo menos 55%; nenhum outro país poderá individualmente deter poder de voto acima de 7% do poder de voto total; países desenvolvidos somente poderão aceder ao Banco na condição de membros não tomadores de empréstimos, como é prática em bancos de desenvolvimento, e sua participação conjunta não poderá exceder 20% do poder de voto total. Fonte: Itamaraty. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/118-ndb>>.

não foi criado o ACR, visto como um competidor com o FMI, que tem como objetivo prover liquidez e instrumentos preventivos em resposta a potenciais ou efetivas pressões de curto prazo sobre o balanço de pagamentos. A China tem peso de quase 40% nos seus votos/fundos.<sup>11</sup>

A articulação entre os países no âmbito do BRICS vem desafiando a ordem, as instituições e os interesses dos EUA não somente no campo econômico-financeiro. Atualmente, mais de trinta áreas de cooperação foram estabelecidas, sendo a da saúde uma das mais promissoras. A cooperação intra-BRICS em saúde se construiu com base no fato de que esses países “enfrentam desafios similares de saúde pública, incluindo acesso universal a serviços de saúde, acesso a tecnologias de saúde, dentre as quais medicamentos, e o aumento de custos e da carga tanto de doenças infecciosas como crônicas” (Padula, 2015, p.89).

Desde 2011, o BRICS realizou nove cúpulas ministeriais e seis reuniões de ministros da saúde, além de quatro eventos paralelos nas Assembleia Mundial de Saúde. Além disso, apresentou diversos posicionamentos conjuntos em saúde em ocasiões como o Conselho Executivo da OMS, os debates das AMS e as reuniões de Alto Nível da ONU sobre saúde. Vale destacar que, desde 2011, o tema da saúde esteve presente em oito das nove declarações de cúpulas presidenciais do grupo e que no campo da Ciência e Tecnologia a saúde tem sido um dos eixos preferenciais de cooperação. O tema da saúde aparece ainda com destaque na *Estratégia de Longo Prazo para os BRICS*, publicada em 2017 pelo Conselho de *Think Tanks* do BRICS.

A partir dos anos 2000, as potencialidades e a efetiva articulação entre os países BRICS podem ser colocadas dentro de um marco mais amplo, da política de cooperação Sul-Sul, em favor da formação de uma ordem com uma distribuição de poder menos centralizada (ou multipolar) e uma postura de tendência revisionista das regras e instituições do sistema internacional. São países que estiveram articulados no G-20 com uma postura crítica à liberalização indiscriminada na Rodada de Doha, aos acordos de propriedade intelectual do TRIPS, e ainda ao seu aprofundamento por meio de grandes acordos ou de acordos bilaterais promovidos pelos EUA e ao não uso de suas flexibilidades baseadas no direito à saúde. O contexto político geral que o BRICS encara é de um crescente deslocamento do papel da OMS, com o aumento da importância da OMC.

Cronologicamente, a 1ª Reunião dos Ministros de Saúde dos governos do BRICS, em julho de 2011, almejou discutir e coordenar posições sobre questões de interesse comum, construindo uma agenda e identificando áreas de cooperação em saúde pública. Nesse sentido, representa um significativo avanço, em que sobressaem temas centrais como a reforma da OMS e seu papel fundamental na coordenação internacional no âmbito da saúde, assim como outros temas centrais no âmbito da agenda internacional de saúde que são destacados no documento da Reunião e incorporados à agenda de cooperação em saúde do BRICS. O documento aponta para uma agenda de cooperação em saúde que envolve: o esforço e contínua colaboração para promover a cobertura universal de saúde, com acesso a medicamentos, bens e serviços públicos nos países BRICS; a função do BRICS como fórum de cooperação, debate e consulta sobre questões internacionais na área da saúde; a necessidade de a OMS promover a facilitação do processo de pré-qualificação de medicamentos, fortalecer as agências nacionais, as condições de exportação de vacinas e medicamentos dos países BRICS, especialmente aqueles relacionados ao HIV/Aids, tuberculose e malária; os desafios similares entre os países BRICS em saúde pública com

<sup>11</sup> Fonte: Arquivos do Itamaraty. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20150925234418/http://brics.itamaraty.gov.br/media2/press-releases/220-treaty-for-the-establishment-of-a-brics-contingent-reserve-arrangement-fortaleza-july-15>>.

as doenças transmissíveis (como HIV e tuberculose) acompanhadas da taxa de crescimento das doenças não transmissíveis (muitas delas incidentes e relacionadas a características socioeconômicas de populações de menor renda, como falta de informação e condições inadequadas de vida), necessitando do combate por meio do acesso a serviços de saúde e medicamentos em um contexto de custos crescentes, especialmente para a população mais vulnerável – o que impõe o desafio de prover saúde para milhões de pessoas; o apoio a mecanismos financeiros inovadores para a saúde; o esforço para que acordos bilaterais e regionais não comprometam as flexibilidades do TRIPS, combinado com o compromisso com a Declaração de Doha sobre o TRIPS e a saúde pública, buscando impulsionar o acesso a tecnologias e medicamentos eficazes e de qualidade a baixo custo (como medicamentos genéricos, produtos biológicos e diagnósticos) para países de renda baixa e média, como meio para fortalecê-los. O documento da Reunião também destacou os desafios relacionados a segurança alimentar, meio ambiente e mudança climática, comércio e outros temas globais que impactam a saúde pública. Assim, o BRICS traz uma visão econômica e social da saúde baseada na cooperação Sul-Sul.

Os EUA promoveram a criação da OMC com o objetivo de promover a liberalização econômica e os direitos de propriedade de suas empresas transnacionais acordados no TRIPS. Ao mesmo tempo, desprezavam a OMC e a Declaração de Doha, buscando através de acordos bilaterais ou multilaterais regionais vantagens ainda maiores, com negociação de regras que ultrapassam a OMC, conhecidas como OMC plus – envolvendo serviços, barreiras técnicas, propriedade intelectual (extensão do prazo de patentes) e também temas que não estão em pauta na organização, conhecidos como OMC extra – como acesso a compras governamentais, regras de concorrência, meio ambiente e trabalhistas –, que prevalecem nos acordos dos EUA e da UE como regras vinculantes.

Blackwill e Haris (2016) chamam a atenção para o crescente uso de instrumentos econômicos como ferramentas geopolíticas no sistema interestatal, o que chamam de geoeconomia, especialmente por parte do que chamam de países “emergentes” que não poderiam rivalizar com o poder militar dos EUA. Seriam ações econômicas que não teriam como motivação principal o lucro ou algum tipo de ganho econômico (tendo como referência remunerações de mercado), mas interesses estratégicos, podendo até envolver perdas econômicas. Para os autores, a China seria uma líder na utilização da geoeconomia. De forma geral, pode-se associar tal forma de projeção ao discurso de projeção pacífica levado pela China, e não meramente a uma desvantagem no campo militar com os EUA. O que não aparece na argumentação dos autores e pode ser apontado como um ângulo cego é que os EUA são emissores da moeda internacional sem lastro, não enfrentando limites orçamentários do ponto de vista internacional; possuem capacidade de alterar fluxos de capitais e taxas de câmbio ao movimentar suas taxas de juros, são líderes em tecnologias de ponta com empresas transnacionais espalhadas pelo mundo, e monitoram e controlam os principais fluxos financeiros globais, todos esses fatores dando um poder geoeconômico singular aos EUA.

No governo Obama, os EUA buscaram construir amplos acordos regionais envolvendo os temas OMC plus e extra, com os aliados tanto do Atlântico (TTIP) quanto na área do Pacífico (TTP) – excluindo a China e com o objetivo de conter a projeção internacional do BRICS. Por sua vez, a China promove ativamente a *Regional Comprehensive Economic Partnership* (REC), lançada em 2012, com os países asiáticos e sem os EUA.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> “The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) is a proposed free trade agreement (FTA) between the ten member

Voltando à Europa, após a euforia pós-1991 causada pela unificação alemã, pela sua expansão geográfica, e pelo Tratado de Maastricht, seguido do estabelecimento do euro, a União Europeia passou a enfrentar vários desafios e impasses. Do ponto de vista político-estratégico, a União Europeia não dispõe de um poder central unificado e homogêneo e, portanto, da capacidade de formular uma estratégia, política externa e de segurança coesas, salvo em temas específicos. Além da falta desse poder central, é possível identificar uma divisão e incoerência entre os diferentes projetos para a Europa, na relação com os EUA e a Rússia, e de inserção global dos seus principais Estados: França, Alemanha e Itália, para não falar da Inglaterra. São problemas históricos e com fundamentos geopolíticos.

A Inglaterra sempre buscou uma política diferenciada em relação à Europa, refletindo sua vontade de manter a *City* londrina e a libra com posições diferenciadas no sistema monetário-financeiro internacional, além de sua proximidade estratégica com os EUA, com o qual compartilha o interesse de promover permanentemente um poder dividido e equilibrado na Europa e na Eurásia, e não deixar que haja unificação ou hegemonia. Nesse sentido, o Brexit é um desafio que abala a UE, mas não uma surpresa.

Ainda é preciso lembrar que do ponto de vista estratégico a OTAN garante a presença militar estadunidense, que por seu turno busca afastar qualquer possibilidade de a Europa formar uma força militar própria fora da OTAN, embora isso esteja previsto no Tratado de Lisboa de 2005.

O ressurgimento da Rússia no cenário geopolítico europeu e a dependência energética europeia apresentam mais um desafio a esse tabuleiro geopolítico. Com a reunificação, a Alemanha se transformou na maior potência demográfica e econômica do continente e passou a ter uma política externa mais autônoma, centrada nos seus próprios interesses nacionais. Nessa linha, vem projetando cada vez mais sua influência e interesses na Europa central e, ao mesmo tempo, estabelecendo laços cada vez mais extensos com a Rússia, como na construção do gasoduto Nord Stream. Ao mesmo tempo, a Alemanha segue ocupada militarmente pelos EUA, com o maior contingente de soldados americanos fora do seu território.

Do ponto de vista político-econômico, o alargamento por meio da inclusão de países mais atrasados em termos tecnológicos e de menor renda *per capita*, combinado com a impossibilidade (ou entrega da soberania) de utilizar instrumentos de política macroeconômica diferenciados, mais forte ainda no caso de países que aderem ao euro, acabou criando uma espécie de sistema centro-periferia mantendo o *gap* econômico, no qual o acesso a fundos de convergência passou a ser um elemento importante. No entanto, uma vez que houve alargamentos sucessivos, os membros que nos anos 1990 eram mais atrasados e contavam amplamente com os fundos – como Portugal, Espanha e Grécia – passaram à condição de contribuintes dos novos membros mais atrasados, e sem acesso aos fundos passaram a amargar uma condição de contas externas desfavoráveis e crescente endividamento. O próprio cumprimento das regras acordadas em Maastricht, mesmo por parte das principais potências da região, é recorrentemente violado. Assim, a criação de uma moeda única com um banco central único, eliminando a soberania monetária dos países sem um tesouro regional capaz de atuar no combate às assimetrias, levou a crise para vários países, notadamente a Grécia, e dúvidas quanto à viabilidade do projeto de integração econômica no longo prazo. No caso da Grécia, a resposta da *troika* (Comissão Europeia,

---

states of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) (Brunei, Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, the Philippines, Singapore, Thailand, Vietnam) and its six FTA partners (Australia, China, India, Japan, New Zealand and Republic of Korea)” (RCE. Disponível em: <<https://rcepsec.org/>>).

BCE e FMI) foi a exigência de políticas econômicas ainda mais restritivas. Do lado dos países altamente endividados – como Espanha, Portugal e Itália, além da Grécia – estavam credores predominantemente alemães e depois franceses.

A divisão entre os países europeus é tão notória que questões como migração levam ao questionamento do óbvio, de que não é possível falar de “valores europeus” como universais entre os países da UE.

Por outro lado, com relação à Rússia, a ofensiva estratégica da OTAN e da União Europeia e a sua intervenção conjunta nos Bálcãs foram uma humilhação para os russos. Provocaram uma reação imediata e defensiva que começou com Putin, em 2000, e seguiu nos anos seguintes com a recentralização do poder do Estado e da economia russa com a retomada do seu complexo militar-industrial, a nacionalização de seus recursos energéticos e a definição de uma nova doutrina estratégica do Estado russo que autoriza o uso de armamento nuclear em caso de ataque à Rússia.

A Rússia impôs claramente limites a essa expansão no caso da Guerra da Geórgia (2008) e na sua atuação de forma incisiva na crise da Ucrânia e na Síria. Por trás da postura ostensiva da Geórgia sobre a Ossétia do Sul, estava a sua aliança com os EUA e seu projeto de incorporação à OTAN, que foram respondidos com uma invasão e vitória rápida da Rússia. Fiori (2020, p.1) destaca: “Foi exatamente naquele momento que a Rússia demonstrou, pela primeira vez, sua decisão e capacidade militar de opor-se ou de vetar o arbítrio unilateral dos EUA, dentro da nova ordem mundial do século XXI”.

No caso do envolvimento direto com base em decisão unilateral no conflito da Síria em 2015, a Rússia, como aponta Fiori (2020, p.1),

impôs pelas armas seu direito de também arbitrar e intervir nos conflitos internacionais, mesmo que fosse contra os mesmos inimigos, e a partir dos mesmos valores defendidos por europeus e norte-americanos. E esta foi a grande novidade que mudou o rumo dos acontecimentos mundiais, ao questionar a “Pax americana” a partir dos mesmos princípios, e através dos mesmos métodos dos norte-americanos.

No caso da promoção do golpe de Estado por parte dos EUA através de meios não convencionais na Ucrânia, a contraofensiva russa foi a anexação da Crimeia e o apoio aos grupos pró-Rússia que controlam a parte oriental do país, dividindo-o.

É interessante notar que, tanto no caso da Ucrânia quanto no seu envolvimento no conflito da Síria, a Rússia passou a utilizar o mesmo discurso ético dos EUA, de promoção aos direitos humanos. Para Fiori (2020, p. 4),

(...) foi a surpresa e a gravidade desse “desafio” que levaram os Estados Unidos de Donald Trump a atacar com tamanha violência o seu próprio projeto “liberal, pacifista e humanitário” da década de 90, abrindo mão do seu “messianismo moral” e trocando suas convicções liberais, e humanitárias, pela defesa pura e simples do seu próprio “interesse nacional”.

Além disso, com a chegada de Trump ao poder e seu discurso nacionalista, a China passou a se tornar a grande defensora de temas como meio ambiente e liberalização comercial na arena global.

O fato é que a ascensão chinesa torna inevitável a colisão contra os interesses estadunidenses, e certamente o Estado chinês não está disposto a frear sua ascensão, fundamental em termos de segurança e desenvolvimento, mas também para a estabilidade política interna. E essa ascensão implica inclusive sua projeção para o hemisfério ocidental, que acabou resultando em uma presença econômica e militar na Venezuela – certamente para impor custos aos EUA no seu entorno estratégico, assim como este país atua no entorno chinês –, mas que devido à intensidade e profundidade, se tornou cada vez mais importante também para a China, com significantes ativos na região e na Venezuela.

Por sua vez, os EUA aceleraram uma escalada militar mesmo durante a pandemia no Mar do Sul da China, favorecendo movimentos fragmentários pró-democracia em Taiwan, e aceleraram a batalha narrativa com a distribuição massiva de mensagens (falsas ou não) que buscavam deteriorar a imagem da China. Esse quadro fez este país passar a se pronunciar de forma mais assertiva na sua política externa. Tais constatações nos levam a concluir no sentido de Mearsheimer (2004), conforme já exposto.

É nesse sentido que os EUA seguirão manejando, construindo e desconstruindo, desrespeitando ou buscando dar um caráter universal, de acordo com seus interesses, às organizações e instituições internacionais. Isso vale também para valores como democracia, meio ambiente e direitos humanos, por exemplo. Por sua vez, a China vem buscando melhorar sua imagem global e ocupando espaços deixados pelos EUA na agenda de instituições globais. Sua parceria estratégica com a Rússia impõe um desafio complexo para os EUA, especialmente no tabuleiro eurasiático, mas que chega ao próprio hemisfério ocidental, nas relações com a Venezuela.

## 7. O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL: COOPERAÇÃO NORTE-SUL OU SUL-SUL?

A partir do impulso dos EUA e de seus aliados, dos arranjos de integração Norte-Sul ou da globalização dos anos 1990, a experiência neoliberal na América do Sul não trouxe resultados econômicos favoráveis, mas o aumento da distância em relação aos países desenvolvidos em termos de tecnologias, renda e riqueza, para não falar das diferenças militares. O NAFTA, que foi tão badalado como um modelo de acordo Norte-Sul, pelos EUA e pelo BID, mostrou-se fracassado, pelo menos para o México, que participa como provedor de mão de obra barata para atividades de montagem (*maquilas*) das grandes empresas estadunidenses, deixando pouco valor agregado e tecnológico em seu território.

De forma geral, nas chamadas “cadeias globais de valor” (processo produtivo com etapas em diferentes países), os países latino-americanos possuem um baixo grau de inserção global e são especializados na produção e exportação de bens de baixo valor agregado e intensidade tecnológica, principalmente para os EUA. No comércio global, exportam produtos de baixo valor predominantemente para a China. Por outro lado, é no comércio intrarregional os países conseguem exportar produtos de maior valor agregado e intensidade tecnológica. No entanto, a intensidade do comércio intrarregional, em relação ao total, ainda é muito baixa, mostrando potencial para avanços num arranjo de integração regional (CEPAL, 2017).

Como já mencionado, na América do Sul, a partir de 2003, chegaram ao poder governos críticos (em diferentes matizes) às visões neoliberais e alinhadas aos EUA dos governos dos anos 1990. A partir daí surgiram demandas regionais mais progressistas. Porém, também seguiram presentes na região atores, visões e arranjos de integração receptivos à agenda estadunidense

(Padula, 2013). Portanto, estabeleceu-se uma interação e mesmo disputa entre visões e arranjos, com a qual o Brasil, como país de maior peso econômico e político da região, teve que lidar.

O século XXI presenciou um processo de crescente institucionalização da integração regional na América do Sul, espalhando-se por diferentes temas, incluindo o campo da segurança e defesa. As inéditas reuniões de presidentes da América do Sul desde 2000, começando pela iniciativa brasileira do Presidente Fernando Henrique Cardoso de promover a I Reunião de Presidentes da América do Sul, foram o primeiro passo. Desde então, a integração passou por diferentes percepções, levando a um processo de institucionalização, tendo como característica a decisiva participação do Brasil.

Ao mesmo tempo, esse processo de avanço no âmbito da integração se deu em um período de aceleração da competição pelo poder global no sistema interestatal, em que a região está inevitavelmente inserida por conta da presença de recursos estratégicos que atraem o interesse de potências externas, mas também pela sua localização em área de interesse estratégico dos EUA. De fato, o Brasil se propôs o papel de líder ou mediador de iniciativas até 2010 (fim do governo Lula), e com menor força até 2016 (fim do governo Rousseff).

Em retrospectiva, as demandas por mudanças no tratamento da integração regional se fizeram evidentes na III Reunião de Presidentes da América do Sul em 2004 (em Cuzco), quando foi constituída a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA ou CSN), que iniciou o processo de institucionalização da integração e culminou com a criação da Unasul em 2007. O Brasil teve papel relevante em tal processo, no qual esses inéditos e recorrentes encontros e iniciativas entre os governos sul-americanos carregam um conteúdo histórico e simbólico de aproximação política, assim como o maior estreitamento entre diferentes esferas das sociedades dos países.

A Unasul é uma iniciativa política na qual os países colocam em pauta e avançam em diálogos sobre temas importantes, e que mostrou papel fundamental em contextos de instabilidade interna e atentados à democracia em alguns países (como Bolívia e Equador). Com a constituição da Unasul, abriram-se novas possibilidades de tratamento de temas socioeconômicos e de segurança que já vinham ganhando espaço na ampliação da agenda integracionista nos anos 2000, entre os quais merecem destaque: complementaridade produtiva; resolução de assimetrias e desenvolvimento conjunto dos países de forma equilibrada; soberania sobre os recursos naturais e sua utilização de forma racional e favorável ao desenvolvimento das economias e qualidade de vida das sociedades dos países da região; e integração de infraestrutura – energia, transportes e comunicações – conduzida pelos governos em prol da autonomia estratégica e integração intrarregional que promova melhor aproveitamento dos recursos e cadeias produtivas de maior valor agregado.

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da Unasul, em 2008, foi uma iniciativa da política externa brasileira. O CDS busca maior colaboração e multilateralização de temas de segurança condizentes com a realidade dos países e de interesse dos governos da região, além de criar maior transparência e confiança mútua em relação aos temas militares, longe da influência dos EUA e da OEA. Quanto ao último ponto, foi relevante a atuação do governo brasileiro, influenciando a incorporação ao CDS de uma visão que coloca em primeiro plano possíveis ameaças interestatais à soberania sobre os ricos recursos naturais e sul-americanos, especialmente em possíveis contextos de crise política e conflitos internacionais, justificando a necessidade de formação de uma força dissuasória nos países da região, concertada no âmbito do CDS. Sob influência brasileira, o CDS não deixa de reconhecer a importância do tema do narcotráfico

nos países sul-americanos, mas destaca a necessidade de tratá-lo de forma separada, relevando as particularidades da região e destacando-o como um problema mundial – que envolve também as áreas social e de saúde (não só criminal) – em relação ao qual os países consumidores compartilham responsabilidade e importância no seu combate dentro de seus territórios e fronteiras (Padula, 2015).

No entanto, a criação do CDS e a sua agenda antagonizam com a agenda hemisférica estadunidense pós-Guerra Fria, que disputa a adesão de governos sul-americanos. Ao colocar uma agenda de enfrentamento aos EUA em tema estratégico, é possível prever que haja reações, como notado anteriormente.

Apesar de todos os avanços registrados na institucionalização regional, constata-se atualmente um processo de paralisia e posterior retrocesso, a partir de mudanças políticas no Brasil (e na política externa brasileira) e de governos em alguns países da região.

Desde 2011, com o governo Rousseff, é possível notar em termos práticos uma perda de intensidade e foco da política externa brasileira em relação à América do Sul (Carmo & Pecequilo, 2016), o que foi acompanhado por dois movimentos contraditórios. Primeiro, a priorização do arranjo BRICS, inclusive na relação com a China garantindo acesso a recursos do Pré-Sal. Por outro lado, uma tentativa de maior diálogo com os EUA, consubstanciada na visita da Presidente aos EUA e na vinda do Presidente Obama ao Brasil em 2011. Esta foi seguida por posteriores visitas de outras autoridades políticas estadunidenses (como a Secretária de Estado Hillary Clinton e o Vice-Presidente, Joe Biden) interessadas em viabilizar a participação e acessos dos EUA e suas empresas ao Pré-Sal, nos mesmos termos que os chineses. No entanto, tal aproximação com os EUA foi freada por conta das denúncias de espionagem estadunidense sobre o governo brasileiro e a Petrobras feitas por Snowden, levando ao adiamento e posterior cancelamento da visita de Rousseff aos EUA em 2013.

Do ponto de vista do objetivo deste texto, é importante registrar que há, a partir de 2011, uma certa perda de protagonismo político do Brasil na América do Sul, acompanhada de maior preocupação dos EUA quanto ao BRICS e à Unasul e às suas respectivas agendas de maior autonomia. Paralelamente, os EUA passaram a capitanear a consecução de grandes acordos como a Trans-Pacific Partnership (TPP) e a Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Com o governo Trump, as ações passaram a focar na proeminência do apoio a aliados na região e ao grupo de Lima, fortalecer a proeminência da OEA e de acordos neoliberais bilaterais. Além da agenda de combate ao narcotráfico, de promoção da democracia e dos direitos humanos, surge a agenda anticorrupção, como discurso ético para encobrir seus interesses reais da manutenção de seu controle e supremacia hemisférica. O recente golpe de Estado perpetrado na Bolívia, orquestrado pela OEA e apoiado pelos EUA, e a incitação de movimentos pró-democracia dentro da Venezuela e pressões a partir de alianças com países vizinhos (como a Guiana e a Colômbia) são uma amostra clara de continuidade da guerra híbrida na região.

Com a chegada ao poder de Michel Temer, há uma ausência abrupta na participação brasileira na América do Sul. O governo Temer privilegiou um discurso pró-mercado acompanhado de uma relação mais próxima com os EUA e demais potências externas, ao mesmo tempo que não recebeu apoio ou reconhecimento de legitimidade da maior parte dos governos da região e no âmbito da Unasul em geral. No entanto, foi bem acolhido por Colômbia e Peru, aliados dos EUA. A partir desse momento, o Brasil passa a seguir as iniciativas de outros países alinhados aos EUA, como o Peru e a Colômbia, levando a impasses na escolha do sucessor de Ernesto Sam-

per como Diretor Geral da Unasul e à paralisia da organização. Paralelamente, o Brasil adere à criação do Grupo de Lima, formado em agosto de 2017, para tratar de crise na Venezuela, uma iniciativa do Peru com participação de potências externas, destacando-se a participação ativa dos EUA nas reuniões. Tal quadro levou ainda a um maior protagonismo hemisférico da OEA, sob liderança e influência histórica estadunidense.

As mudanças de governo nos países da região acabaram levando a mudanças em suas políticas externas e de segurança, reforçando a nuance de que nos países da região prevalece uma política de governo, e não de Estado. As eleições de governos neoliberais que buscavam maior proximidade com os EUA na Argentina (Macri em 2015), Equador (Moreno em 2017) e Brasil (Bolsonaro em 2018), somadas à presença de governos mais alinhados ao neoliberalismo e aos EUA – Chile, Peru e Colômbia –, levaram a um quadro de paralisia da Unasul e principalmente de fim de qualquer pretensão de liderança brasileira, que passou a ter como foco principal suas relações com os EUA e seus aliados estratégicos na América do Sul, seguindo o Grupo de Lima e o Fórum Prosul – Fórum para o Progresso e o Desenvolvimento da América do Sul. O Prosul foi um projeto idealizado pelo Presidente do Chile, Sebastián Piñera, para o qual a Venezuela não foi convidada, e Uruguai, Bolívia e Suriname não compareceram à cúpula. A proposta seria substituir a Unasul por uma instituição supostamente livre de ideologias. No entanto, o que de fato se construiu ao longo dos anos 2000, por meio de iniciativas ou com participação significativa do Brasil, foram instituições regionais envolvendo todos os países sul-americanos, independentemente da ideologia dos governos no poder, o que constituiu um capital institucional inédito e que pode ser aproveitado.

Vale destacar que a perda de protagonismo brasileiro e a paralisia da Unasul e do CDS a partir de 2016 refletiram no tratamento da crise na Venezuela, dando oportunidade para a projeção de potências externas como EUA, China e Rússia no âmbito da disputa de poder global. Assim, um país com posição e recursos estratégicos, amazônico e rico em petróleo, vizinho ao Brasil, tornou-se um foco de tensão e projeção de poder de potências externas, passível de eclosão de conflitos e intervenções militares.

No século XXI, a China tornou-se uma crescente investidora e financiadora da exploração e exportação de matérias-primas críticas na América do Sul – envolvendo também financiamento e investimentos em infraestrutura para acesso facilitado. A China registra uma crescente participação econômica no comércio com países sul-americanos, tornando-se a maior parceira comercial de todos os países, com exceção da Colômbia, superando o Brasil como principal parceiro da Argentina em 2019. Tais relações passaram a contribuir em grande parte para os crescimentos econômicos e disponibilidade de divisas nos países sul-americanos, ao mesmo tempo estimulando e aprofundando uma inserção econômica baseada na exportação de commodities (de baixo valor agregado e baixa intensidade tecnológica) e na construção de uma infraestrutura de transportes voltada para sua articulação eficiente com o litoral. Ou seja, reforçando o padrão colonial estabelecido historicamente na região. Vale notar ainda que a presença chinesa vem deslocando o peso econômico relativo dos EUA e do Brasil na região, especialmente quanto ao mercado de bens industriais.

Para sustentar o seu crescimento econômico e industrial, além da expansão do seu poder militar-naval, a China precisa de recursos estratégicos que são abundantes na América do Sul, e como parte da estratégia chinesa suas empresas estatais atuam na região com apoio diplomático e financeiro do Estado. De forma geral, a China vem atuando também como uma financiadora de última instância em momentos de crise ou problema de liquidez para governos com os quais

estabelece relações de parceria estratégica, como foi o caso da Argentina, do Equador e da Venezuela nos governos Kirchner, Correa e Chávez-Maduro.

Olhando para as seções anteriores, é possível constatar que as relações Norte-Sul e com as instituições financeiras internacionais moldadas pelos EUA não trouxeram de fato bons resultados para a América do Sul nos anos 1980/90. Nos anos 2000, as articulações Sul-Sul trouxeram maiores possibilidades de desenvolvimento para os países, como no caso da integração sul-americana e do BRICS. No entanto, contando especialmente com a tentativa de estabelecimento de uma agenda de segurança e defesa autônoma, enfrentaram a reação estadunidense.

Na relação com a China, os países não atuaram de forma adequada, na maneira de negociar ou de empregar os recursos acessados, para promover um desenvolvimento baseado em atividades de maior valor agregado e intensidade tecnológica. De toda forma, dado o perfil do comércio intrarregional – de maior valor agregado e intensidade tecnológica, mas subaproveitado –, a integração sul-americana formando cadeias regionais de maior valor parece ser um caminho adequado. A participação de forma coordenada, buscando transferências de tecnologias e avanços industriais em instituições lideradas pela China e no BRICS, pode trazer resultados mais favoráveis do que as relações com os EUA e o Norte-Sul. Mas sobretudo é preciso que o Brasil e os países sul-americanos sigam com uma agenda de política externa e de segurança autônomas, com continuidade e estratégia de longo prazo, constituindo uma força dissuasória autônoma e preocupados com a produção autossuficiente de bens estratégicos, como os relacionados à saúde. Nesse sentido, a retomada da Unasul e de seus conselhos é um passo fundamental.

## 8. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto, mostramos que os EUA nunca promoveram uma ordem liberal de fato no pós-guerra, mas apenas a partir dos anos 1970, quando passou a ser de seu interesse. Os EUA sempre buscaram seus interesses baseados em cálculos geopolíticos e de balanço de poder, procurando manter sua posição hierárquica superior no sistema interestatal. Essa é a variável principal na sua relação com a construção ou participação em regimes e instituições internacionais, e mesmo no provimento de estabilidade ou crises ao sistema econômico e político internacional. A própria “globalização econômica” foi uma construção política de acordo com políticas e interesses dos EUA e depois de seus aliados, num processo de desregulação competitiva. Assim, a despeito de as teorias de estabilidade ou ciclos hegemônicos apontarem a relação entre hegemonia, ordem liberal e estabilidade, essa relação não se prova na história.

Mesmo as instituições internacionais de caráter liberal econômico de Bretton Woods construídas pelos EUA para a ordem pós-Segunda Guerra – como o FMI e o Banco Mundial, ou mesmo o GATT – operaram de forma diferenciada, de acordo com os interesses dos EUA, passando a promover políticas neoliberais a partir dos anos 1970. A pressão pela abertura econômica e adoção de políticas neoliberais chegou com força à periferia nos anos 1980. No âmbito da ideologia de liberalização de mercados, a cooperação Norte-Sul e a abertura econômica se mostraram inefetivas para que os países da América do Sul melhorassem sua condição econômica nos anos 1990 e aumentaram o *gap* em relação aos Estados ricos, desenvolvidos e poderosos do Norte.

Do ponto de vista político, os EUA, no âmbito da Guerra Fria, lutando pela democracia e liberdade política, promoveram golpes e fizeram alianças com governos ditatoriais. Nos anos 1990, a unipolaridade e a assimetria de poder dos EUA tinham alcançado uma amplitude sem

precedentes, e esse país seguiu tentando impor uma ordem ética que buscava promover a democracia, a liberdade e os direitos humanos e combater as “novas ameaças” à paz e à estabilidade internacional. Mas na verdade esses se tornaram instrumentos para que os EUA perseguissem seus interesses, constituindo um poder imperial, para usar os termos de Fiori (2004). Os EUA, como maior potência global, criam seus principais competidores e inimigos, que justificam suas políticas expansionistas econômicas e militares presentes, as quais podem ou não gerar estabilidade ao sistema, mas que uma vez superando rivais revelados ou potenciais em um período, geram novos competidores para justificar novas políticas expansivas futuras, alimentando inclusive seu complexo industrial-militar.

Nos anos 2000, os EUA passaram a enfrentar uma aceleração da disputa de poder global, caracterizada principalmente pela ascensão da China e retomada de uma política assertiva da Rússia, ou ainda pela aliança pragmática entre ambos. A China vem promovendo um aumento da sua presença econômica global e do seu poder militar assertivo no seu entorno estratégico. A Rússia centralizou seu poder estatal, nacionalizou recursos estratégicos, retomou a pujança do seu poder militar e passou a atuar de forma ativa no seu entorno estratégico. Constata-se ainda uma penetração da China no entorno estratégico estadunidense, e na Venezuela há uma presença marcante da aliança sino-russa, contrabalançando a presença estadunidense no entorno estratégico desses países.

Outro fato relevante é que a China começa a participar de forma mais ativa das instituições construídas pelos EUA, como o FMI e a OMC, e a construir instituições alternativas e competidoras, muitas em aliança com a Rússia, como o NDB e ACR do BRICS e o AIIB para a Ásia, onde possui maior influência e controle e atua como maior patrocinador. Interessante notar a divergência entre OMC e OMS no âmbito da indústria e de direitos de propriedade intelectual no âmbito da saúde, com os EUA fortalecendo a primeira, e a China e demais BRICS a segunda. Ainda assim, os EUA desprezam e buscam atuar bilateralmente fora das próprias instituições que construíram, para conseguir maiores vantagens por meio de um poder de barganha assimétrico, como no caso das cláusulas OMC plus e OMC extra.

Um fato relevante se dá no campo das instituições e regimes internacionais, mas também do ponto de vista do discurso propagado pelas principais potências acerca de uma ética internacional, para usar Fiori (2013, 2020), ou de interesses universais promovidos pelo poder hegemônico, para utilizar o termo marxista gramsciano, conforme Arrighi (1994). Enquanto isso, China e Rússia buscam construir instituições alternativas e aumentar sua influência, inclusive se apropriando do discurso e da ética estadunidense, de promoção dos direitos humanos. Para Fiori (2020, 2019), é a partir daí que se justifica uma virada nos EUA, com Trump, para um discurso explicitamente nacionalista e de desprezo pelas instituições internacionais e princípios liberais econômicos.

Do ponto de vista do Brasil e da América do Sul, na primeira década dos anos 2000 os países caminharam para maior cooperação e integração Sul-Sul, diferente dos anos 1990 – quando qualquer tipo de arranjo desse tipo era em última instância submetido à ideia de integração global com o Norte. A institucionalização da integração regional passou pela mediação ou liderança brasileira, espalhando-se para diferentes temas, inclusive para o campo de segurança e defesa, antagonizando com os interesses dos EUA e seus aliados e, portanto, gerando reações. Os arranjos de cooperação Sul-Sul se mostraram mais proveitosos e com enorme potencial para a autonomia e o desenvolvimento dos países. Mesmo as relações com a China, que merecem ressalvas do ponto de vista qualitativo, abriram muitas oportunidades por meio do crescimento

das economias e do amplo acesso a divisas internacionais. No entanto, a segunda década dos anos 2000 foi marcada por uma série de golpes de Estado apoiados pelos EUA e por mudanças de governos alinhados a esse país. Assim, houve uma perda de protagonismo brasileiro e uma volta à proeminência da agenda promovida pelos EUA, bilateralmente, através da OEA, ou de seus aliados na região. Os desafios que se impõem aos países da região passam pela retomada da cooperação Sul-Sul e da integração regional nos termos desenvolvidos na primeira década do século XXI. Nesse sentido, é importante que os países sul-americanos aproveitem as rivalidades globais para negociar de forma conjunta e independente, com maior poder de barganha e podendo auferir favorecimentos de ambos os lados. Mas para isso é preciso um líder, o país com maior peso político e econômico na região, que possa agregar os países de forma pragmática em torno de um projeto comum de inserção internacional.

## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVARES, T. *Rússia e China: uma parceria estratégica pela multipolaridade*. Dissertação (Mestrado), Pós-Graduação em Economia Política Internacional – PEPI-UFRJ, Rio de Janeiro, 2020.
- ARRIGHI, G. *O longo século XX*. São Paulo: Ed. Unesp, 1994.
- BLACKWILL, R.; HARIS, J. *War by other means*. New York: CFR, 2016.
- BRZEZINSKI, Z. *Strategic vision: America and the crisis of Global Power*. New York: Basic Books, 2012.
- CARMO, C. A.; PECEQUILO, C. S. Brazil and the regional leadership vacuum: the Chinese-American advance (2011/2016). *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 5, n. 9, p.53-73, jan./jun. 2016.
- CHINA. *Made in China 2025*. 2015. Disponível em: <<http://english.www.gov.cn/2016special/madeinchina2025/>>. Acesso em: 20 out. 2020.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Trade integration and production sharing: a characterization of Latin American and Caribbean countries' participation in regional and global value chains*. 2017. Disponível em: <S1701271\_en.pdf(cepal.org)>. Acesso em: 23 nov. 2020.
- FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *Poder e dinheiro*. Petrópolis: Vozes, 1997. p.87-147.
- FIORI, J. L. Formação, expansão e limites do poder global. In: FIORI, J. L. (org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004. p.11-66.
- FIORI, J.L. Geopolítica e ética internacional. *Carta Maior*, 02.out.2013. Disponível em: [www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Geopolitica-e-etica-internacional/29101](http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Geopolitica-e-etica-internacional/29101). Acesso em: 20 nov. 2020.
- FIORI, J. L. Guerra do Golfo: uma guerra ética. In: FIORI, J. L. (org.). *Sobre a guerra*. Petrópolis: Vozes, 2018. p.13-20.
- FIORI, J. L. Réquiem por uma utopia defunta às vésperas da eleição americana. *Cebes*, 22. jul. 2020. Disponível em: <<http://cebes.org.br/2020/07/requiem-por-uma-utopia-defunta-as-vesperas-da-eleicao-americana/>>. Acesso em: 22 jul. 2020.
- GILPIN, R. *War and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- HELLEINER, E. *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1994.
- KEOHANE, R. *After Hegemony*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

- KISSINGER, H. *Diplomacia*. Lisboa: Gradiva, 1997.
- KISSINGER, H. *A ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.
- KLARE, M. *Blood and debt*. New York: Metropolitan Books, 2004.
- KRASNER, S. D. *Power, the State and sovereignty: essays on international relations*. New York: Routledge, 2009.
- MARKETOS, T. *China's energy geopolitics: the Shanghai Cooperation Organization and Central Asia*. New York: Routledge, 2009.
- MEARSHEIMER, J. Why China's rise will not be peaceful. Sept. 17, 2004. Disponível em: <<http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0034b.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2018.
- MEDEIROS, C. O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. In: FIORI, J. L. *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004. p.225-252.
- MEDEIROS, C.; SERRANO, F. Padrões monetários internacionais e crescimento... In: FIORI, J. L. (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999. p.119-154.
- MEDEIROS, C.; TREBAT, N. *Military modernization in Chinese technical progress and industrial innovation*. World Keynes Conference, Izmir Economics University, 26-29th June 2013. Disponível em: [ideas.repec.org/a/taf/revpoe/v26y2014i2p303-324.html](http://ideas.repec.org/a/taf/revpoe/v26y2014i2p303-324.html). Acesso em: 20 nov. 2020.
- MILWARD, A. S. *The European rescue of the Nation-State*. Los Angeles: University of California Press, 2000.
- PADULA, R. *Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica*. Tese (Doutorado) – Programa de Engenharia de Produção da COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.
- PADULA, R. A geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul. *Revista do IMEA-UNILA*, v. 1, n. 2, p.30-47, 2013.
- PADULA, R. A disputa pela agenda de segurança regional e o Conselho de Defesa Sul-Americano. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 21, n. 2, p. 221-262, jul./dez. 2015.
- PADULA R. A cooperação em saúde no BRICS: uma perspectiva econômica e política brasileira. In: Costa, D.; Gonçalves, W. (Org.). *Brasil nos BRICS*. Rio de Janeiro: Capax Dei; 2015, pp.85-105.
- PADULA, R. A geopolítica estadunidense e a Eurásia. In: FIORI, J. L. (org.). *Sobre a guerra*. Petrópolis: Vozes, 2018. p.340-370.
- PIZETTA, D. *A política comercial e os acordos internacionais na área de normalização e regulamentação técnica sob o ponto de vista da economia política internacional: o caso do Brasil*. Tese (Doutorado) – PEPI-IE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2018.