

O BRICS E AS MUDANÇAS NA ORDEM INTERNACIONAL

Williams Gonçalves^{1 2}

RESUMO

O artigo apresenta reflexões a respeito das mudanças na estrutura do sistema internacional no séc XXI. Essas análises são alicerçadas nas demandas políticas por mudança na ordem internacional decorrentes da multipolarização, e no grupo BRICS, que assume o lugar de vanguarda entre os países em desenvolvimento. Assim, em um cenário atual inédito, em que a mudança no funcionamento das instituições criadas a seguir à Segunda Guerra Mundial está evoluindo sem ter sido antecedida por um confronto armado, são examinadas as principais questões envolvidas nessa luta política e também como o Brasil e a América do Sul se situam diante dessa disputa.

Palavras-chaves: BRICS, ordem internacional, multipolarização, Brasil, América do Sul

1 Chefe do Departamento de Relações Internacionais e Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ; Rio de Janeiro, RJ. E-mail: williams@uerj.br

2 Doutor em Sociologia pela USP, Colaborador Permanente do Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) da Escola de Guerra Naval. Conferencista Especial da Escola Superior de Guerra

BRICS AND THE CHANGES IN THE INTERNATIONAL ORDER

ABSTRACT

This article presents some reflections on the changes in the international system structure in the 21st century. These reflections are based on political demands for changes in the international order, as a result of multi-polarization, and in the BRICS group, which takes the forefront among developing countries. Thus, in a current unprecedented scenario, in which the changes in the functioning of the institutions created after the Second World War are evolving without having been preceded by an armed confrontation, are examined the key issues involved in this political struggle as well as Brazil and South America are placed in the core of this dispute.

Keywords: BRICS, internacional order, multi-polarization, Brazil, South América

INTRODUÇÃO

Este texto tem por finalidade apresentar reflexões a respeito das mudanças por que o sistema internacional tem passado. Duas ideias sustentam essas reflexões. A primeira é que a multipolarização do sistema internacional tem ensejado uma luta política em torno de mudanças na ordem internacional. A segunda ideia é que o grupo BRICS assume o lugar de vanguarda dos países em desenvolvimento, principais interessados em alterar a ordem internacional criada pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. A partir dessas duas ideias são examinadas as principais questões envolvidas nessa luta política e também como o Brasil a América do Sul se situam diante dessa disputa.

O SISTEMA INTERNACIONAL DE PODER

A estrutura do sistema internacional de poder está em processo de mudança. Caminha-se a passos largos no sentido da estruturação de um sistema de características multipolar. *Pari passu* verifica-se processo

de mudança na ordem internacional, cujo aspecto mais relevante é o fortalecimento do multilateralismo. Estudiosos e formuladores de política do Ocidente hegemônico, sem conseguir disfarçar o sentimento de desconforto, admitem o caráter inelutável dessas mudanças que estão ocorrendo. Perterson, Tocci e Alcaro³ ao exprimirem tal percepção e tal sentimento afirmam que o grande desafio que pesa sobre instituições e intelectuais do mundo desenvolvido é o de criar respostas teóricas e políticas para os desafios lançados por esse novo mundo em estruturação, para evitar que o Ocidente seja reduzido à irrelevância econômica, política e cultural.

A urgência de os intelectuais ocidentais encontrarem respostas teóricas e políticas compatíveis justifica-se pelo fato de a multipolarização que se vai estruturando neste século XXI apresentar atributos muito diferentes da multipolaridade do século XIX. O conhecimento da lógica da multipolaridade do passado não bastará, portanto, para instruir os governantes sobre a atualidade e o futuro da política internacional. Se existem elementos comuns em todos os sistemas internacionais de estrutura multipolar, há outros elementos específicos da atualidade que são muito diferentes e que, por isso, exigem reflexão profunda. No passado, as potências que eram levadas em conta nos cálculos estratégicos pertenciam todas ao continente europeu. Isso se traduzia em concentração de poder num espaço restrito e também em compartilhamento de código cultural comum. A partir da Europa as grandes potências de então exerceram influência e dominação e impuseram sobre os outros povos dos demais continentes seus códigos culturais. Essa ocidentalização do restante do mundo ganhou ainda mais consistência e intensidade com a emergência dos Estados Unidos como grande potência no final daquele século.

A multipolarização do sistema internacional do século XXI exhibe duas características fundamentais, que diferenciam o presente sistema internacional daquele do século XIX. A primeira dessas diferenças é que as potências emergentes são países em desenvolvimento. Enquanto no passado os polos de poder apresentavam desníveis não muito acentuados entre si, no presente os polos de poder apresentam desníveis bastante significativos. Os desníveis que diferenciam as potências dominantes das potências emergentes se revelam no monopólio da inovação tecnológica

3 PERTERSON, John; TOCCI, Nathalie; ALCARO, Riccardo. Multipolarity and Transatlantic Relations: Multilateralism and Leadership in a New International Order. Disponível em: www.transworld-fp7.eu WorkingPaper, Setembro 2012.

e na capacidade militar. As diferenças entre a multipolaridade do século XIX e a multipolaridade do século XXI são muito importantes, porque influem diretamente no comportamento das potências em relação à ordem internacional. Aos Estados desenvolvidos interessa manter a ordem internacional que construíram após a Segunda Guerra Mundial, e que lhes garantiu a preponderância sobre os demais Estados. Aos Estados em desenvolvimento que emergem interessa alterar a ordem internacional, com vistas a facilitar seu próprio processo de desenvolvimento. A segunda importante diferença é que os Estados que emergem estão situados na Ásia, na América Latina e na África. A condição de não europeus garante a representatividade da diversidade étnico-cultural mundial do novo sistema internacional. A ideia da superioridade racial do homem branco funcionou como poderoso instrumento de dominação, ao passo que a emergência de Estados formados por povos asiáticos, latino-americanos e africanos significa contribuir decisivamente para a supressão da ideia de superioridade racial.

A ORDEM INTERNACIONAL

Formada pelas instituições e pelas normas que regem o comportamento das unidades que integram o sistema internacional, a ordem internacional é fundamental para as relações internacionais. É ela que proporciona estabilidade e previsibilidade às relações entre os atores internacionais. A ordem emana diretamente da distribuição do poder entre os Estados. Constitui a expressão dos valores e dos objetivos daqueles Estados que concentram maior poder em suas mãos. Por isso, pode-se dizer que a cada sistema internacional corresponde determinada ordem internacional. Cada Estado que atinge o topo da hierarquia do sistema procura alterar a ordem, com vistas não apenas a impor seus valores, mas também a criar mecanismos que impeçam que os demais Estados possam beneficiar-se da ordem para alcançar a parte superior da hierarquia. Para assegurar estabilidade ao sistema, essa ordem deve também propiciar alguns benefícios e segurança aos Estados de menor poder relativo, de modo a perceberem que o custo da contestação é superior aos proveitos obtidos pela acomodação à ordem estabelecida pelas grandes potências. Historicamente, as mudanças da ordem tem se processado após as guerras, que funcionam como instrumentos mediante os quais as potências contestatárias impõem às potências até então dominantes seus valores e

suas normas. Igualmente poderia ser dito que as guerras acontecem devido à resistência das potências dominantes em aceitar mudanças na ordem internacional que lhes garantia a confortável posição até então desfrutada no alto da hierarquia do sistema internacional.

O atual processo de discussão sobre a mudança no funcionamento das instituições criadas a seguir à Segunda Guerra Mundial pelos Estados Unidos e seus principais aliados é, praticamente, inédito, uma vez que está evoluindo sem ter sido antecedido por um confronto armado entre defensores e desafiadores da ordem internacional. Esse ineditismo se deve, em grande medida, aos novos temas introduzidos na agenda internacional no início dos anos 1990, tão logo se encerrou a Guerra Fria. Com o fim da tensão Leste-Oeste e a elevação de temas como abertura dos mercados, defesa do meio-ambiente, defesa dos direitos humanos, combate aos crimes transnacionais, combate ao narcotráfico, combate ao terrorismo internacional à categoria de problemas internacionais prioritários, avultou a importância de grandes países da periferia que, embora não possam ser considerados grandes potências pelas suas capacidades militares, são interlocutores imprescindíveis em qualquer negociação séria sobre esses problemas. Portanto, se, de um lado, a globalização abriu as portas para a livre circulação do capital financeiro e facultou total mobilidade às corporações multinacionais; de outro lado, a globalização gerou as condições necessárias para que os grandes países periféricos, detentores de grandes mercados, possuidores de grande biodiversidade, grandes produtores de alimentos e detentores de grandes recursos energéticos, se alçassem ao estatuto de potências emergentes e interlocutores necessários nos fóruns internacionais.

OS RECENTES DESDOBRAMENTOS DO SISTEMA INTERNACIONAL

Com o fim da Guerra Fria tudo indicava que o mundo havia ingressado em uma época de sistema internacional homogêneo. A esclarecida liderança norte-americana proporcionaria o fortalecimento dos organismos internacionais vinculados à ONU, e os valores difundidos pelo mundo ocidental prevaleceriam em toda parte. O Presidente George Bush anunciou logo a seguir à dissolução do Estado Soviético a criação de uma nova ordem internacional. E o Presidente Bill Clinton, por sua vez, anunciou que essa nova ordem seria a do mundo globalizado. Prevalência

das instituições democráticas, defesa do meio ambiente, defesa dos direitos humanos, combate ao racismo, combate ao crime organizado, desarmamento e outras tantas medidas dessa natureza caracterizariam esse novo mundo globalizado.

A resposta dada pelo Presidente George Bush ao desafio lançado pelos terroristas que atacaram os norte-americanos em seu território deitou abaixo, entretanto, essa ideologia da globalização. Desprezando o diálogo com os aliados, Bush abandonou a política iniciada por Clinton trocando-a pela política de luta contra o terrorismo internacional. Em virtude da própria inconsistência conceitual da “luta contra o terrorismo”, os Estados Unidos foram perdendo apoio em toda parte. A invasão militar do Iraque ao “arrepio” da ONU representou um divisor de águas. O Governo Bush fez aumentar o sentimento anti-norteamericano em toda parte, ao mesmo tempo em que as despesas com as guerras desorganizaram a economia do país. Os líderes políticos que o apoiaram também logo caíram em descrédito. A crise do capitalismo neoliberal, do capitalismo sem regras para proteger a sociedade da especulação do capital, que irrompeu com toda violência em 2008 e logo se alastrou pelos países da Europa, marcou o fracasso da política unilateralista dos Estados Unidos.

A crise econômica interna e a crise externa provocada por uma política externa completamente equivocada determinaram indiscutível descenso dos Estados Unidos no sistema internacional. Descenso que o Presidente Barack Obama tem tentado reverter ao longo de seus dois mandatos, sem obter grande sucesso. As promessas que fez aos aliados de lutar para pacificar o mundo não foram cumpridas. Além de manter as mesmas práticas autoritárias dos presidentes anteriores, surpreendeu esses mesmos aliados com a divulgação de episódios de espionagem. Internamente, são muito duras as críticas que a oposição republicana, e até mesmo alguns democratas, têm feito à sua política externa. Não conseguiu recuperar a posição de liderança incontestável dos Estados Unidos, quer pelo consenso quer pela via do unilateralismo. A não intervenção militar na Síria e no Irã tem irritado não apenas os próprios norte-americanos, como também aliados como Israel. Charles Krauthammer, por exemplo, define a política externa de Obama como aquela “da recusa em aceitar a realidade”⁴. Para Krauthammer, a realidade é que a política externa se faz

4 KRAUTHAMMER, Charles. Obama's foreign policy of denial. New York, The Washington Post, 01/05/2014.

com armas. Por isso, o pecado de Obama foi não ter armado a Ucrânia. Se Obama houvesse armado a Ucrânia, Putin teria pensado duas vezes antes de defender os supostos interesses nacionais da Rússia.

Simultaneamente ao descenso econômico dos Estados Unidos houve a ascensão dos grandes países da periferia, dentre os quais a China ocupa lugar de grande destaque. A decisão do governo chinês de participar integralmente do processo de globalização econômica teve grande impacto no mercado internacional. O peso da economia chinesa se faz sentir tanto quando importa quanto quando exporta. Os elevados investimentos na ampliação da infraestrutura do país determinaram a importação de colossais quantidades de matérias-primas. Com isso, a China dinamizou a economia de grande número de países periféricos. Algumas dessas economias tiveram a oportunidade de crescer a índices nunca experimentados. Isso aconteceu em alguns países africanos. Ao mesmo tempo, a intensa urbanização aumentou a demanda da China por alimentos, o que também beneficiou países periféricos produtores de alimentos. O Brasil foi um desses países cuja economia foi impulsionada tanto com as compras chinesas de minerais como de alimentos como a soja.

Essa combinação de corrosão do poder norte-americano pela crise econômica e pela insegurança política de seu líder com a ascensão da China beneficiando a periferia inaugurou nova etapa na evolução do sistema internacional de poder. Permitiu a emergência de grandes países da periferia que, apesar de suas características distintas, já havia muito lutavam por uma nova ordem internacional. O protagonismo alcançado por esses países nas negociações multilaterais, em virtude da importância que obtiveram em face da agenda política internacional globalizada, resultou na multipolarização do sistema internacional.

Nesse sentido, o caso do Brasil é emblemático dessa nova etapa das relações internacionais. País com instituições democráticas estabilizadas, em virtude de suas características, o Brasil tem assento obrigatório nas principais discussões relativas a problemas de alcance internacional. Grande produtor de alimentos, possuidor de parte considerável da biodiversidade do planeta, possuidor de grandes reservas de água doce, possuidor de abundantes recursos energéticos variados e mercado importante para os grandes investidores internacionais; o país é, enfim, um dos interlocutores necessários nos fóruns internacionais, ao lado de outros com características semelhantes.

BRICS: ANTECEDENTES, FORMAÇÃO E ATUAÇÃO

A formação do BRICS em 2006⁵ é, contudo, a maior expressão política dessa nova etapa. A literatura em geral, especialmente a midiática, atribui a formação do grupamento ao trabalho do economista Jim O'Neill, publicado em novembro de 2001, intitulado *Building Better Global Economic*. Nesse estudo, o economista-chefe da empresa Goldman Sachs previa que, em função da contínua elevação de seus PIBs, num prazo de dez anos, as economias de Brasil, Rússia, Índia e China alcançariam o mesmo patamar das economias do Grupo dos 7 países mais desenvolvidos (G7) e isso, inevitavelmente, exigiria mudanças na ordem econômica internacional para acomodar os interesses e as perspectivas dessas quatro novas grandes economias⁶. Não deve haver a menor dúvida que o crescimento econômico simultâneo e a conseqüente importância que passaram a ter no âmbito da economia mundial ofereceram condições para a aproximação política desses países. Apesar disso, os estudiosos da evolução do sistema internacional já há muito previam que, em algum momento, esses países se aproximariam para atuar em conjunto. Essa previsão apoiava-se no fato de esses países apresentarem características muito parecidas – grandes dimensões territoriais, população numerosa, desigualdades regionais e sociais – e terem de se mover numa ordem internacional organizada para beneficiar os países mais desenvolvidos para travarem a mesma luta pelo desenvolvimento.

As promissoras condições econômicas criaram a conjuntura que favoreceu o diálogo e o entendimento entre os líderes de Brasil, Rússia, Índia e China. Mas o que uniu Luís Inácio Lula da Silva, Dmitri Medvedev, Manmohan Singh e Hu Jintao, ao formalizarem o grupamento na Reunião de Cúpula de Ecatimburgo, em 2009, foi o objetivo político de reformar a ordem construída ao fim da Segunda Guerra Mundial, cujos pilares econômicos são aqueles formados pelas instituições de Bretton Woods e o pilar político é o Conselho de Segurança da ONU. O BRICS, ampliado em 2011 com o ingresso da África do Sul, não se propõe a ser, vale enfatizar, um bloco econômico ou qualquer outra espécie de programa de integração econômica. O BRICS é, isto sim, um acordo político, cujo objetivo é somar

5 O BRIC (Brasil, Rússia, China e Índia) começou a existir em 2006 como articulação diplomática e alcançou o status de articulação de chefes de Estado em 2009, em Ecatimburgo (Rússia); em 2011, com a adesão da África do Sul, o grupo tornou-se conhecido como BRICS.

6 JIM O'NEILL. *Building Better Global Economic*. Disponível em: www.content.gs.com/japan/ideas/brics/building-better-pdf.pdf

esforços no sentido de promover mudanças nas instituições e nas normas que regulam as relações internacionais. Apesar de a diplomacia dos países que formam o BRICS virem investindo cada vez com mais intensidade na “institucionalização horizontal”⁷ do agrupamento, especialmente nas áreas de segurança alimentar, agricultura e energia, a razão de ser do agrupamento é a luta para promover mudanças na ordem internacional. O objetivo do BRICS não é, portanto, restrito à economia, embora não exista nenhuma razão para os governos desprezarem possibilidades de maior cooperação em todos os níveis.

A ideia de usar a projeção econômica internacional recém-adquirida para reformar a ordem internacional somente tornou-se possível, fundamentalmente, em virtude da visão convergente que os líderes desses Estados emergentes têm alimentado acerca das falhas e injustiças para com os países menos desenvolvidos apresentadas pela ordem internacional construída pelos Estados Unidos e seus aliados. A posição do BRICS em relação à ordem internacional é, por assim dizer, histórica.

Desde o início da década de 1960, quando assumiu nova inserção internacional substituindo a condição e a perspectiva internacional de país de economia primário-exportadora pela condição e perspectiva internacional de país de economia industrializada em desenvolvimento, o Brasil passou a acompanhar sua diplomacia manifestando posições nos fóruns internacionais em defesa das causas do mundo em desenvolvimento. Mesmo quando, durante a Guerra Fria, a orientação política era a de alinhamento com os Estados Unidos, a diplomacia brasileira agiu em conjunto com os demais países que defendiam os interesses do mundo em desenvolvimento. Em 1964 o Brasil participou da fundação do Grupo dos 77 que institucionalizou a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, em inglês). Ao defender os interesses dos países exportadores de bens primários, vítimas do que Raul Prebisch qualificou de deterioração dos termos de troca, a UNCTAD introduziu a problemática do desenvolvimento na ONU. A ONU que havia sido criada para atender às necessidades da segurança coletiva abria assim uma nova dimensão de sua atuação, em atendimento dos interesses dos países em desenvolvimento. Na década de 1970, a diplomacia brasileira voltou a destacar-se na luta pelo que então se denominava “uma nova ordem econômica internacional”, ocasião em que o então Presidente do México,

7 Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>

Luis Echeverria, na III Conferência da UNCTAD, em Santiago do Chile, em 1972, propôs “retirar a cooperação econômica do âmbito da boa vontade para instalá-la no âmbito do direito”⁸.

Dos integrantes dos BRICS, a Rússia foi o primeiro Estado a contestar a ordem internacional, fazendo-o da maneira a mais radical e marcando a história do século XX, quando, em outubro de 1917, sob a liderança dos Bolcheviques, rompeu com a ordem capitalista, pretendendo inaugurar uma nova ordem socialista. O Partido Comunista conseguiu criar um Estado poderoso e influente, porém o projeto de criação de uma sociedade justa, equilibrada e democrática foi mal sucedido. Além disso, mesmo havendo criado um bloco comunista a seguir à Segunda Guerra Mundial, os soviéticos nunca conseguiram criar uma ordem internacional paralela à capitalista e, em 1991, o Estado Soviético, que se havia constituído em 1922, entrou em colapso e se fragmentou. Sob a liderança de Boris Yeltsin, a Rússia passou a década de 1990 tentando organizar a conversão de uma economia centralmente planejada para uma economia capitalista, em conformidade com a orientação das instituições financeiras internacionais. Tal transição levou o país ao caos. Somente quando da ascensão de Vladimir Putin, no final de 1999, o país recuperou o ponto de equilíbrio. A partir do início dos anos 2000, sentindo-se pressionada e ao mesmo tempo discriminada pelo Ocidente, a Rússia reinseriu-se no sistema internacional aproximando-se dos países periféricos que lutam pelo desenvolvimento e por nova ordem internacional.

A Índia passou a integrar o sistema internacional de Estados em 1947, quando conseguiu ver-se livre da dominação colonial inglesa. A partir dessa data, sob a liderança do Primeiro Ministro Jawaharlal Nehru, a Índia participou da organização da Conferência Afro-Asiática de Bandung e da criação do Movimento dos Países Não-Alinhados, na Conferência de Belgrado, em 1961, tornando-se um dos países líderes desse movimento que, em meio à Guerra Fria, lutava pela paz e pelo desenvolvimento, contra o colonialismo e o racismo. Juntamente com a China, os indianos firmaram o *Panch Shila* (cinco princípios da coexistência pacífica), que lançou o primeiro desafio à ordem internacional e inspirou o decálogo de Bandung.

A China foi outro país que passou a contestar a ordem internacional de maneira radical a partir da Revolução de 1949, quando

8 MONCAYO GARCIA, Jaime. Um Nuevo Horizonte para América Latina. Analisis de su Formación y Puesta en Marcha. Caracas, SELA, SP/CL/XI/Di nº3, 1985.

foi proclamada a República Popular, até a data de 1978, quando decidiu realizar grandes reformas e integrar-se ao sistema capitalista internacional. A decisão dos chineses de contestar radicalmente a ordem internacional foi consequência da enorme humilhação pela qual o país passou desde a Guerra do Ópio (1839-1842). Apesar de ser o mais antigo Estado do atual sistema internacional, a China foi submetida aos rigores do sistema colonial pelo conjunto das potências ocidentais, depois de ter assinado o Tratado de Nanquim com a Inglaterra. Com a proclamação da República Popular a China destacou-se como importante liderança na Conferência Afro-Asiática de Bandung, junto com a Índia, a Indonésia e o Egito. Mesmo fora do sistema ONU até 1972, quando substituiu Taiwan naquela organização, a China apresentou a Teoria dos Três Mundos, em 1974, colocando-se sempre ao lado dos países em desenvolvimento.

A África do Sul também é fruto do colonialismo. Inicialmente do colonialismo holandês e, depois, do colonialismo britânico. Havendo se desvinculado da Commonwealth em 1961, a África do Sul conservou até 1994 a legislação do apartheid, que foi instituída em 1948 pela minoria branca do Partido Nacional. Em 1994, com a eleição de Nelson Mandela para a presidência da República, desfaz-se o regime dominado pela minoria branca, que havia contado todo o tempo com o apoio dos países desenvolvidos. Desde o fim do *apartheid*, os governos do país têm procurado colocar em prática aquelas ideias cultivadas por todo o tempo em que a maioria negra foi marginalizada dentro de seu próprio país. Isso tem feito a África do Sul se destacar no plano da cooperação internacional, sendo o idealizador do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul – IBAS, criado por meio da Declaração de Brasília, em 2003.

Um aspecto muito importante a ser ressaltado nesse processo de mudança da ordem internacional impulsionado pelo BRICS é o de se operar nos marcos do sistema capitalista de produção. O BRICS não pode ser considerado uma força anti-sistêmica. Apesar de existir quem considere o sistema econômico chinês como capitalismo dirigido, ou capitalismo autoritário, incompatível com o ambiente institucional econômico formado pelo capitalismo liberal modelado pelos Estados Unidos e pela Europa, o fato é que tanto a China como os demais países do agrupamento atuam em conformidade com todas as regras ditadas pelo aparato institucional internacional vigente. O ingresso da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, e também o da Rússia, em 2012, após os dois países cumprirem todos os quesitos exigidos pela entidade, representou o rompimento do último laço que ainda os mantinha vinculados ao passado

de economia centralmente planejada.

Coerentemente com sua inserção no sistema capitalista de produção, o BRICS não propõe suprimir instituições, mas, tão somente, tornar as instituições existentes mais permeáveis e mais sensíveis às necessidades do mundo em desenvolvimento. Esse, pois, tem sido o sentido de sua atuação dentro do G-20, que tem se dedicado à reestruturação do FMI, bem como o sentido de seu projeto para criar um banco com características do Banco Mundial, porém voltado para favorecer os projetos desenvolvimento dos países da periferia do sistema.

Como observam Ingram e Poon⁹, a ideia de mudança da linha de ação dessas instituições já há muito vem sendo cobrada pelos países do Sul, outrora conhecidos como do Terceiro Mundo. Entretanto, a atual reivindicação de mudança apresenta significativa diferença em relação à reivindicação que era feita no passado. A ideia de uma ação concertada por amplo número de atores estatais movidos pela razão político-ideológica deu lugar à ideia de uma ação reformadora pragmática liderada por limitado número de atores estatais fortemente identificados com a causa dos países do Sul. O Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 15 trilhões do BRICS, correspondente a 21% do PIB mundial em valores nominais e a 27% do PIB mundial em termos de paridade de poder de compra, mais o fato de os cinco integrantes ocuparem 26% da área terrestre do planeta, reunindo 42% da população mundial e 45% da força de trabalho global são fatores a conferir legitimidade a essa ação reformadora¹⁰.

Em virtude do caráter homogêneo do sistema internacional, as mudanças na ordem internacional preconizadas pelo BRICS se realizam em decorrência da alteração da correlação de forças nas relações entre as potências, e não devido a uma ruptura do sistema. Elas têm se dado de acordo com o maior peso relativo alcançado por suas respectivas economias no contexto internacional e, também, pela importância de cada um dos países do grupo nos diferentes fóruns internacionais, onde são negociadas e tomadas decisões sobre as questões globais. Temas globais como energia, meio-ambiente e alimentos, por exemplo, fazem desses países, independentemente de sua condição de em desenvolvimento,

9 INGRAM, Joseph; POON, Daniel. BRICS: A New International Economic Order. www.nsi-ins.ca/newsroom/brics-a-new-international-order/

10 Dados de 2012, coligidos pelo FMI e publicados pela Agência Brasil: GIRALDI, Renata. Dilma chega a Durban, na África do Sul, para a cúpula do BRICS. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-03-26/dilma-chega-a-durban-na-Africa-do-sul-para-a-cupula-do-brics>

interlocutores válidos em qualquer negociação que se queira consequente.

A finalidade de enfatizar o caráter homogêneo do sistema internacional é chamar a atenção para o fato de esse sistema não apresentar semelhanças com o sistema bipolar do passado recente, não obstante as diferenças de objetivos entre a política dos Estados Unidos e a política do BRICS, ou mesmo as diferenças que separam os Estados Unidos da China. A ideia de que há semelhanças deve ser afastada, uma vez que o atual sistema tem traços muito particulares. Seu caráter global e o peso relativo dos países periféricos sequer permitem comparações com o sistema multipolar europeu do século XIX. Ademais, é conveniente ressaltar que a multipolaridade não é sinônimo de simetria de poder entre os que formam o círculo mais restrito onde são negociadas as questões centrais relativas à convivência entre os atores internacionais. Multipolaridade implica sim em mais negociações e maiores possibilidades de aliança e aproximação daqueles aos quais tais questões afetam em maior ou menor medida os interesses nacionais. Sendo assim, a tese segundo a qual a China constitui grande ameaça ao mundo ocidental em virtude de sua suposta vontade de ocupar o lugar dos Estados Unidos como única potência hegemônica, o que justificaria uma política norte-americana especialmente mais agressiva para com a potência asiática, não se sustenta. Na análise de Lawrence e MacDonald, as relações entre Estados Unidos e China são por demais complexas¹¹. Como ambos os estudiosos concluem essas relações não podem ser classificadas de inimizade, nem tampouco de aliança, pois se, de um lado, as necessidades de petróleo da economia levam os chineses a disputar influência sobre áreas que os norte-americanos consideram importantes para si, de outro lado, os vínculos econômicos que ambas as economias estabeleceram entre elas faz com que haja uma preocupação mútua quanto à estabilidade de cada uma reciprocamente.

Ainda que a homogeneidade do sistema favoreça a limitação da violência¹², mudanças na ordem internacional não se fazem sem boa dose de violência. É normal e previsível que aqueles Estados cujos interesses foram decisivos na criação da ordem internacional e dela têm extraído grandes benefícios mostrem-se resistentes à ideia de mudança. A mudança é decorrente de um processo de negociação permanente em que

11 LAWRENCE, Susan V.; MACDONALD, David. U.S.-China Relations: Policy Issues. CRS Report for Congress. Washington, Congressional Research Service, August 2, 2012. Disponível em: www.fas.org/sgp/crs/row/R41108.pdf

12 Sobre a homogeneidade do sistema internacional, vide: ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. Brasília, UNB, 1979. p. 126

os diretamente interessados são constantemente testados pelos demais, para saber até onde se estendem os limites de tolerância e a capacidade de assimilação de novas situações.

Outro importante aspecto a ser considerado no atual processo de transição é que a alteração na correlação de forças econômicas não tem correspondência no campo militar, o que facilita a exacerbação da atitude negativa da parte dos Estados Unidos e seus aliados da OTAN em face das mudanças que se vão acumulando.

O aumento do peso econômico do BRICS e sua significativa influência internacional deram-se numa conjuntura de séria crise nos Estados Unidos e na Europa. Na Europa a crise ainda é mais séria do que nos Estados Unidos. Lá, ela está colocando em xeque os fundamentos da União Europeia. Como afirma Kupchan¹³, os efeitos da integração e da globalização sobre a maneira de enfrentar a crise têm provocado tal estado de espírito revoltoso na sociedade, como tem se exprimido em várias oportunidades nas urnas, que não se deve desprezar o risco de uma *renacionalização* do continente, que desmancharia todo o processo integracionista iniciado a seguir à Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, o avanço da extrema-direita e dos “eurocéticos” em geral para o Parlamento Europeu nas últimas eleições é importante sinal dessa tendência¹⁴.

Essa combinação de crise de um lado e prosperidade de outro teve como natural consequência a redução da assimetria que marcava a posição dos desenvolvidos e a posição dos grandes países periféricos. Pois tem sido justamente a redução dessa distância que tem possibilitado o BRICS agir orquestradamente em sentido reformista no interior das instituições internacionais. No campo militar, porém, a desproporção ainda é muito significativa. Ainda que, em decorrência da crise, os investimentos militares dos países da OTAN estejam declinando e os investimentos do BRICS aumentando, a distância que separa os dispositivos militares de um do outro é ainda muito expressiva. Nos últimos dez anos o aumento dos gastos militares do Brasil foi de 56%, colocando o país na posição de 11º no ranking mundial. Mas são a China e a Rússia os países integrantes do BRICS que mais expandem seus investimentos em armamentos. No entanto, apesar de terem feito uma redução de 6% nos gastos no ano de

13 KUPCHAN, Charles A. Getting Ready for a World Transformed. Council on Foreign Relations, November, 2012. www.cfr.org/europerussia/getting-ready-world-transformed/p29392

14 www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/05/1459977-direita-vence-eleicao-e-cresce-dentro-do-parlamento-europeu-shtml

2012, os Estados Unidos continuam absolutos no ranking com gastos 5 vezes superior aos da China, o que representa cerca de US\$682 bilhões. A superioridade dos gastos norte-americanos é de tal monta que permite compensar a redução de 10% dos gastos promovida pelos países europeus da OTAN e garantir a grande vantagem que detém¹⁵.

O amplo poderio militar que os Estados Unidos e seus aliados ainda conservam lhes possibilita impor sua vontade aos Estados da periferia mediante o uso da força, sem passar por qualquer risco de antagonismo frontal. A política de amplificação ou mesmo de fomento de movimentos armados é comumente praticada pelos membros da OTAN naqueles Estados da periferia que ocupam posições estratégicas importantes ou são exportadores de matérias primas e de alimentos ou então detentores de recursos energéticos.

Dentre os componentes do BRICS, apenas China e Rússia têm suficiente capacidade militar para conter a agressividade da OTAN. Em virtude de sua condição de potências nucleares e de membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, ambos os Estados tanto vetam resoluções propostas pelos membros da OTAN no Conselho, como também prestam apoio político explícito e fornecem armas aos governos cujos países são atacados por movimentos rebeldes sustentados pela aliança militar. Para sinalizar sua contrariedade para com a intenção da OTAN de intervir militarmente na Síria, a Rússia, em março de 2013, foi um pouco mais longe. Sem qualquer advertência à OTAN, enquanto o Presidente Vladimir Putin participava da reunião de cúpula do BRICS em Durban, África do Sul, as forças armadas do país realizaram jogos de guerra no Mar Negro mobilizando cerca de 7.000 homens. Paralelamente aos exercícios navais, a força Aérea realizou voos de longo curso sobre o território, incluindo bombardeiros estratégicos nucleares. Ao mesmo tempo, a China, de acordo com o mesmo espírito, também realizou em seu litoral sul jogos de guerra, sem se preocupar em fazer qualquer advertência.

A ação militar da OTAN na Líbia, com a finalidade de derrubar o Governo de Muammar al-Qaddafi, e o apoio que tem sido concedido ao movimento rebelde que luta contra o Governo do Presidente Bashar al-Assad, na Síria, constituem parte do esforço que realizam para

15 Dados gerados pelo SIPRI – Stockholm International Peace research Institute e apresentados por Defesanet: CHADE, Jamil. SIPRI – Gastos militares no Brasil aumentaram em 56 por cento em dez anos. Brasília, 15 de abril de 2013. www.defesanet.com.br/defesa/noticia/10464/SIPRI-gastos-militares-no-brasil-aumentaram-em-56-por-cento-em-dez-anos

manter controle sobre área de seu direto interesse estratégico. Como é usual, tal esforço vem revestido da justificativa de apoiar movimentos em favor da democratização da política local. Nesse caso específico, as portas para se livrar de governos indesejáveis foram abertas pela crise política ocorrida na Tunísia, em dezembro de 2010, quando o povo revoltado com a ditadura de Bem Ali promoveu a Revolução Jasmim, que encerrou seus 23 anos à frente do governo. Logo depois, quando a revolta popular tomou conta do Egito exigindo a saída de Hosni Mubarak da presidência, o aparato midiático passou a designar o levante popular como Primavera Árabe, por meio da qual aqueles povos transformariam, enfim, regimes retrógrados em modernas democracias de tipo ocidental. Graças às modernas mídias sociais via internet os setores mais afinados com os valores ocidentais estariam se impondo politicamente e, assim, afastando a hipótese de formação de governos confessionais islâmicos. Prestigiando governos laicos de orientação liberal, os Estados Unidos e seus aliados poderiam assegurar sua hegemonia, garantindo acesso às matérias-primas e ao petróleo, assentados na legitimidade de regimes democráticos.

Como prova dessa estratégia de manter sob controle o descontentamento para com as velhas e desgastadas ditaduras, a mesma política não foi aplicada onde houve manifestações populares e revoltas contra governos ditatoriais fiéis aliados da OTAN. Quando, em fevereiro de 2011, no contexto da Primavera Árabe, a maioria xiita do Bahrein saiu às ruas exigindo mudanças na política do pequeno país produtor de petróleo, de modo a obter representatividade junto a um governo formado exclusivamente pela minoria sunita, verificou-se violenta repressão. Tropas da Arábia Saudita entraram no país e sufocaram a revolta conseguindo evitar as mudanças pretendidas pela maioria da população do sultanato.

A SITUAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL

A América do Sul tem sido igualmente palco desse intenso jogo político-estratégico envolvendo BRICS e OTAN, embora, obviamente, as condições sejam muito diferentes daquelas do Oriente Médio. Na América do Sul não há condições de a OTAN praticar a política de fragmentação mediante exploração de diferenças religiosas e tribais. Em virtude do deslocamento político para a esquerda por que passou a maioria de países da região no início dos anos 2000, o jogo político tem se revestido

de características muito diferentes do que acontece em outras regiões, como também do passado da própria região, especialmente no período da Guerra Fria.

Para o entendimento da dinâmica desse jogo político-estratégico na região, há que se levar em consideração duas importantes variáveis: (1) a evolução do projeto de integração regional; e, (2) a crescente importância econômica e estratégica do Atlântico Sul.

(1) A integração regional

A formação de governos de centro-esquerda na América do Sul constituiu resposta ao fracasso das políticas de cunho neoliberal em toda a região ao longo da década de 1990. A consequente elevação dos índices de pobreza e de desigualdades sociais determinou importante mudança de comportamento do eleitorado. A frustração com as promessas de que a abertura dos mercados, a desregulamentação da economia e a privatização dos bens do Estado causariam prosperidade geral levou parcela expressiva das camadas médias a mudar de posição política, tornando-as sensíveis aos argumentos das críticas dos setores de esquerda. Tal mudança de comportamento teve resultado político inédito. Pela primeira vez forças políticas de esquerda alcançavam o poder de Estado por meio do processo democrático. Tal ascensão resultou em mudanças internas e externas.

Entre as diversas mudanças ocorridas no ambiente externo figura o acentuado tom crítico das chancelarias para com a atuação dos Estados Unidos na região. As principais exceções foram Brasil, Chile e Colômbia. A diplomacia brasileira manteve cordialidade no diálogo bilateral, não obstante rechaçar firmemente a proposta norte-americana de formação da Área de Livre Comércio das Américas, justamente por considerá-la nociva aos interesses nacionais. As boas relações do Chile com os Estados Unidos fundam-se na política econômica liberal ortodoxa que a coligação de centro-esquerda cultiva como herança da ditadura militar. A Colômbia, por sua vez, é o país que mais recebe ajuda militar dos Estados Unidos, como parte de sua política de enfrentamento das FARC e do narcotráfico. Os demais Estados da região variaram seu comportamento da simples frieza à hostilidade aberta. Essa orientação seguida pela quase totalidade dos governos sul-americanos explica-se tanto pelo passado das relações dos Estados Unidos com a região, como também pela política externa belicista que o Governo Bush empreendeu na sua declarada guerra ao terrorismo internacional, como represália aos atentados de 11 de setembro.

A partir da formação desse quadro político, o processo de

integração regional ganhou novo impulso. Nos anos 1990, sob o signo do neoliberalismo, blocos regionais como o MERCOSUL seguiram orientação exclusivamente comercial¹⁶. Em contraposição ao projeto que lhe deu vida, que preconizava união de esforços com vistas à promoção do desenvolvimento, os governos que dirigiram o processo naquela década viam a integração regional apenas como meio de atrair capitais externos e se inserir no processo de globalização. Alguns, como a Argentina, chegaram mesmo a conspirar abertamente contra o bloco, mais interessados na proposta norte-americana da ALCA. Nos anos 2000, os governos de centro-esquerda procuraram, além de manter ativo o comércio intrabloco, recuperar o sentido político e social do MERCOSUL.

Além dessa volta às ideias centrais que deram origem ao bloco, e dando continuidade à iniciativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que, em 2000, realizou em Brasília a Reunião de Cúpula Sul-Americana, os novos governos empreenderam negociações que foram evoluindo até a criação, em maio de 2008, em Brasília, da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)¹⁷. Formada por 12 países do subcontinente, a UNASUL possui três órgãos deliberativos e um executivo – Conselho de Chefes de Estado, Conselho de Ministros de Relações Exteriores, Conselho de Delegados e Secretaria Geral – e tem por objetivo trabalhar em favor da integração regional.

Proposta pelo Ministro da Defesa do Brasil Nelson Jobim aos representantes dos Estados membro quando da reunião constitutiva, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano foi aprovada em dezembro do mesmo ano de 2008 com a finalidade de promover intercâmbio e consultas entre as partes e, assim, adequar a defesa nacional de cada Estado da região aos propósitos integracionistas gerais. Em maio de 2013, o Conselho de Defesa deu um passo à frente com a criação da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), cujo propósito é intercambiar professores e alunos para formar e aperfeiçoar especialistas civis e militares em assuntos de defesa.

Pode-se aquilatar a importância da iniciativa de cooperação entre

16 GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento Regional. In: RESENDE, Erica Simone Almeida, MALLMAN, Maria Izabel (Orgs.). Mercosul 21 Anos – Maioridade ou Imaturidade?. Curitiba, Appris, 2013. Pp33-60.

17 Na III Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada no Peru, em dezembro de 2004, foi assinada a Declaração de Cuzco, que criou a Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA; e, em 2007, na Venezuela, quando da Reunião Energética da América do Sul, mudou-se o nome do bloco para UNASUL.

os Estados sul-americanos no âmbito da defesa, mencionando-se apenas que a região era a única a não possuir mecanismo semelhante. Até muito recentemente, o intercâmbio entre os países da região sobre questões relativas à defesa era feito sob a égide dos Estados Unidos no Instituto do Hemisfério Ocidental para a Cooperação em Segurança (Western Hemisphere Institute for Security Cooperation – WHINSEC), em Fort Benning, Georgia, e que, até 2001, era mais conhecido como Escola das Américas (School of the Americas), situado no Panamá.

Na Escola das Américas cultivava-se a doutrina da Segurança Hemisférica, cujo cerne era a Contenção do Comunismo. A Escola funcionava, portanto, como um centro a partir do qual os norte-americanos doutrinavam pessoal militar da região para a luta contra o comunismo. Assim, além de garantir lealdade e coesão militar contra qualquer inimigo apontado pelos Estados Unidos, a doutrina funcionava como força de estabilização política na região, isto é, era dirigida tanto para os inimigos externos quanto para os inimigos internos. Com os acordos militares bilaterais, mais o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Junta Interamericana de Defesa os Estados Unidos exerciam total controle sobre o conceito de Segurança Hemisférica.

Apesar de o fim da Guerra Fria ter levado a Doutrina de Contenção ao obsoletismo, ao longo da década de 1990, os norte-americanos procuraram manter o conceito de Segurança Hemisférica por meio da definição de novas ameaças que estariam substituindo o finado comunismo. Na verdade, procuraram ir ainda mais longe propondo drástica redução dos efetivos militares da região. Novas ameaças como narcotráfico, contrabando, tráfico de pessoas, defesa do meio ambiente e outras dispensariam forças militares de tipo tradicional¹⁸. Na nova concepção defendida pelos teóricos dos Estados Unidos bastava que os países da região tivessem forças numericamente reduzidas e tecnologicamente bem equipadas, uma vez que eventuais ameaças de grande porte poderiam ser facilmente combatidas pelas suas forças armadas.

Conseqüentemente, o Conselho de Defesa da Unasul inaugura uma nova etapa no pensamento estratégico da região, mediante o qual se tornará possível pensar a defesa do continente de acordo com suas

18 GONÇALVES, Williams da Silva. Segurança Internacional na Década de 1990. In: SILVA FILHO, Edison Benedito da, MORAES, Rodrigo Fracalossi (Orgs.). Defesa Nacional para o Século XXI – Política Internacional, Estratégia e Tecnologia Militar. Rio de Janeiro, IPEA, 2012. p. 21-47.

próprias necessidades e não mais de acordo com as necessidades da potência hegemônica. Seu objetivo não é criar uma força militar conjunta, mas estimular o diálogo e a cooperação entre os países da Unasul, para dar transparência e aumentar o grau de confiança entre suas forças armadas, com vistas a “reduzir os conflitos entre os vizinhos, integrar as políticas de defesa e formar mercado para a indústria bélica a partir do consumo de materiais e serviços em grande escala”¹⁹.

(2) Importância econômica e estratégica do Atlântico Sul

A percepção acerca da importância do Atlântico Sul se aguçou consideravelmente nos últimos anos. Razões econômicas explicam essa atenção despertada para o oceano. Conseqüentemente, o progressivo conhecimento a respeito das riquezas existentes na Amazônia Azul²⁰ tem se traduzido em correspondente preocupação com a sua defesa.

Além de a maior parte das reservas de petróleo e de gás do Brasil se encontrar na plataforma continental, 95% e 85% respectivamente, e a exploração dessas reservas representarem 90% da atual produção brasileira de petróleo e 75% da produção de gás²¹, existem outras tantas imensas riquezas minerais tanto no leito como no subsolo do mar. Nessa área, são encontrados “crostas cobaltíferas (crostas de manganês enriquecidas por cobalto), nódulos polimetálicos (formação rochosa rica em níquel, cobalto, cobre, ferro e manganês), e sulfetos polimetálicos (ricos em ferro, zinco, cobre e ouro)”²².

A preocupação com a defesa desses minerais se justifica pelo fato de eles se encontrarem em pontos bastante avançados do mar, na verdade a mais de 150 milhas da costa²³. Apesar de a Convenção das Nações

19 www.defesabr.com/MD/md_unasul.htm

20 “Extensão atlântica que se projeta para além do litoral e das ilhas oceânicas, e corresponde a cerca da metade da superfície do Brasil”. “Azul, por comparar-se à Verde, pela dimensão e pela biodiversidade, mas também pelos esforços que, nela, se exigem dos pesquisadores, nos mais diversos campos da ciência e da tecnologia, para a compreensão dos seus segredos”. In: VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira, CUNHA, Márcilio Boavista da et al. *Amazônia Azul – O mar que nos pertence*. Rio de Janeiro, Record, 2006. p. 18.

21 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP. *Anuário Estatístico do petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2011*. www.anp.gov.br/?pg=57890#Se_o_2

22 SEVERO, Fernanda Pacheco Brozoski. *A Revalorização Geopolítica e Geoeconômica do Atlântico Sul no Sistema Internacional*. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ, 2013. p. 17.

23 REIS, Reginaldo Gomes Garcia dos. *Atlântico Sul: Um Desafio para o Século XXI – As Velhas Ameaças se Perpetuam nas “Novas”?*. In: ACIOLY, Luciana, MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Orgs.). *Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais – Visões de Atlântico Sul*,

Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) estar em vigor desde 1994, como resultado de longa discussão que se arrastou a partir da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ocorrida em 1973, os grandes desafios tecnológicos que se oferecem ao trabalho de exploração e sua localização tão distante da costa podem encorajar outros Estados a contestar os direitos do Brasil. Não seria a primeira vez a ocorrer. Por causa disso, são necessárias medidas para proteger, convenientemente, tais riquezas.

Essas medidas de defesa desdobram-se em duas vertentes: militar e diplomática. A vertente militar implica em investimentos para equipar as forças armadas, com vistas a afirmar a presença do Estado e desestimular qualquer ação hostil. Navios com múltiplas funções e submarinos nucleares são, nesse sentido, fundamentais. Além, evidentemente, de criação de uma infraestrutura que permita a utilização ótima desses recursos e de adequada preparação do pessoal civil e militar. A vertente diplomática é igualmente importante, dado que a defesa não pode se exercer exclusivamente sobre a superfície do mar. Faz-se necessário estabelecer alianças políticas sólidas com aqueles países que ocupam as margens do oceano, para evitar que terceiros hostis possam efetuar essas alianças e obter bases militares e outras facilidades no Atlântico Sul. Daí porque os responsáveis pela política externa brasileira têm intensificado o trabalho de aproximação e fortalecimento dos laços com os países sul-americanos e africanos no plano bilateral, ao mesmo tempo em que buscam garantir mais densidade política para instrumentos institucionais multilaterais importantes como são a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZOPACAS)²⁴.

No âmbito da economia, a reação à ampliação da margem de autonomia dos países sul-americanos tem sido comandada pelos Estados Unidos, que não se conformam com a ideia de perder influência sobre seu antigo “quintal”. Essa tem se revelado, no entanto, uma tarefa muito mais difícil do que no passado, quando alguma mudança política mais radical nos países da região resultava em tentativa de escapar à sua influência.

África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília, IPEA, 2011. P. 69.

24 Em Janeiro de 2013, realizou-se na cidade de Montevidéu a VII Reunião Ministerial da ZOPACAS. Na ocasião, os representantes dos 25 países reunidos (Argentina, Brasil, Uruguai, África do Sul, Angola, Benin, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo) reafirmaram seu comprometimento com o desarmamento e não-proliferação, cooperação e relacionamento econômico. www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9333/ZOPACAS---Discurso-chanceler--Patriota/

Neste início de século, os norte-americanos têm sido surpreendidos com o apoio que a China tem prestado a esses países. Diferentemente do período da Guerra Fria, quando somente existia a possibilidade do apoio anti-sistêmico da União Soviética, nos dias que correm o apoio da China se realiza segundo regras do sistema capitalista. Tal apoio econômico tem se materializado de diferentes maneiras: substanciosas importações de produtos primários e também petróleo; parcerias com finalidades produtivas nas áreas de bens e serviços; e, empréstimos para execução de projetos de infraestrutura²⁵.

A principal dificuldade que os norte-americanos têm sentido na disputa que passaram a travar com os chineses na tentativa de recuperar a antiga influência econômica reside no fato de os chineses conseguirem estabelecer excelente patamar de relacionamento com todos os diferentes tipos de governos existentes na região. A China se relaciona bem com os governos de países como Venezuela, Bolívia e Equador, assim como com Brasil, Chile e Peru, que apresentam características políticas bastante distintas. E isso se deve ao fato de os chineses negociarem projetos econômicos sem pretender impor qualquer tipo de condição política. Como é sua prática em todas as partes do mundo periférico, a China respeita a soberania dos Estados, independentemente do tipo de regime político vigente.

Para contornar essas dificuldades os Estados Unidos têm contado com o trabalho de seus aliados mais próximos na região, especialmente Peru e México. Nesse sentido, a iniciativa mais importante foi aquela lançada por Alan Garcia Pérez, Presidente do Peru, em abril de 2011, de criação da Alianza del Pacífico, formalmente criada em 06 de junho de 2012, no Chile. Integrando cinco países de orientação política liberal – Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Peru -, a Alianza pretende, conforme a Declaração de Lima, “contribuir y aprofundizar los acuerdos económicos, comerciales y de integración que nuestros países hayan suscrito a nível bilateral, regional e multilateral”²⁶. Largamente apresentada como uma aliança pragmática, destinada exclusivamente

25 A respeito da grande preocupação dos norte-americanos com a presença econômica chinesa na América Latina, vide: ELLIS, R. Evans. LatinAmericadivided over howtoengagewith China. Hong Kong, South China Morning Post, 23 July 2013. www.scmp.com/print/comment/insight-opinion/article/1289053/latin-america-divide...

26 Declaración Presidencial sobre la Alianzadel Pacífico. Cumbre de Lima para la Integración Profunda. Lima, 28 de abril de 2011. <alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf>

a promover o comércio e fazer da região uma plataforma de negócios com a Ásia, opondo-se, portanto, ao que os liberais consideram como mecanismos políticos como a Unasul, encharcados de ideologia chavista, a Alianza del Pacífico tem cumprido seu papel de projeto fragmentador, catalisando o interesse de todos os setores liberais conservadores, que ainda sonham em ver a ALCA de pé.

Em relação a essa iniciativa, convém ainda sublinhar o papel exercido pelo México, de todos esses Estados o mais próximo dos Estados Unidos, com o qual, junto com o Canadá, forma o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, em inglês). Ao analisar o discurso proferido pelo Presidente do México, eleito pelo Partido Revolucionário Institucional-PRI, Enrique Peña Nieto, um pouco antes de sua posse, em que ele apresenta as novas diretrizes de política externa do país, após 12 anos de governo do Partido Acción Nacional (PAN), Villamar observa o seguinte: “Si el lector observa con algo de detenimiento es notoria un gran ausencia latino-americana: Brasil no es mencionado ni una sola vez. El otro actor mundial que también se acha de menos en el análisis es China, porque se lo menciona solamente en una ocasión, y solo en el marco de la región Asia-Pacífico”²⁷.

No âmbito político-estratégico, simultaneamente, os Estados Unidos e seus aliados da OTAN têm levado a termo pesada ofensiva com o mesmo propósito de fragmentar politicamente o subcontinente. Nesse sentido, obtiveram significativo êxito ao levar a Colômbia a assinar acordo de cooperação para a troca de informações com a OTAN. Por esse instrumento jurídico, firmado em 25 de junho de 2013, o Governo de Juan Manuel Santos, que vem mantendo diálogo com as FARC no sentido de superar a histórica divisão política do país, soma-se a 28 parceiros daquela organização militar para efetuar “cooperação e consultas em áreas de interesse comum”, tais como terrorismo internacional e narcotráfico²⁸. A Colômbia, que já faz tempo abriu suas portas às forças armadas norte-americanas para tentar resolver seus problemas domésticos, passa a ampliar as facilidades de acesso ao seu território vinculando-se agora à estrutura militar da OTAN, o que significa duro golpe na integração da

27 VILLAMAR, Zirahuén. La política exterior mexicana tras el regreso del PRI – Una visión para los próximos seis años. Revista Nueva Sociedad, Nº 247, Buenos Aires, septiembre-octubre de 2013. P. 20.

28 <noticias.terra.com.br/mundo/américa-latina/otan-conclui-acordo-de-cooperação-com-a-colombia,c68cf95c2487f310VgnC>

América do Sul. A partir dessa parceria com a Colômbia a OTAN passa a dispor de uma base territorial na América do Sul, o que, do ponto de vista logístico, constitui inestimável conquista militar.

Essa institucionalização do acesso da OTAN ao território sul-americano vem se somar à presença dessa organização no Atlântico Sul, onde tem sólida implantação. A Inglaterra é a principal responsável por essa inserção. É no Atlântico Sul onde se situam importantes sobras do antigo Império Britânico. As ilhas que permanecem sob o poder britânico garantem à Inglaterra vantagens econômicas, assim como garantem também preciosas posições estratégicas em face da América do Sul e da África, interferindo assim, evidentemente, nas relações dos países dos dois continentes banhados pelo oceano. Além disso, a soberania sobre essas ilhas proporciona ao Reino Unido direitos de exploração do território da Antártica, conforme tratado em vigor.

Os territórios britânicos no Atlântico Sul estão divididos em dois conjuntos de ilhas. O primeiro conjunto é formado pelas ilhas Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha e Gonçalo Álvares (Ilha Gough). O segundo é formado pelas ilhas Malvinas, Orcadas do Sul, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul. Essas ilhas integram um dispositivo militar que inclui bases militares e sistemas e controles de informação e navegação de toda a área oceânica.

Essa implantação tornou-se, na verdade, ainda mais sólida em virtude de iniciativas da Inglaterra e dos Estados Unidos. A Inglaterra, ignorando o fato de a soberania sobre as ilhas Malvinas ser oficialmente contestada nos foros apropriados da ONU, iniciou exploração de petróleo ao redor da ilha. E para agravar ainda mais a tensa situação existente, o Tratado de Lisboa, assinado em 2007, que veio substituir a Constituição da União Europeia, rejeitada por franceses e holandeses em 2005, incluiu as ilhas Malvinas como território de ultramar da U.E. Em resposta a essa afronta, a 4ª Cúpula Sul-Americana, ocorrida em Georgetown (Guiana), em novembro de 2010, decidiu proibir a atracagem de navios com a bandeira Malvina em qualquer porto dos países membros.

Tais bases do poder colonial britânico servem, por sua vez, aos Estados Unidos. Como parte dessa política da OTAN de exercer pressão sobre os países da América do Sul, em 2008 os norte-americanos reativaram a Quarta Frota. Embora tenham argumentado que tal reativação deveu-se a motivos exclusivamente administrativos, com a finalidade de melhor organizar o USSOUTHCOM (United States Southern Command), o fato é

que não se pode encarar essa reorganização na mesma conjuntura do novo conceito estratégico da OTAN e da descoberta de petróleo na camada pré-sal do litoral brasileiro como mera coincidência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O renomado *think tank* norte-americano Brookings Institution em seu Policy Paper Nº 33, publicado em fevereiro deste ano de 2014, sob o título *The State of International Order*, chama a atenção para o fato de neste ano se completar um século desde a irrupção da Primeira Guerra Mundial. Os analistas que assinam o relatório afirmam que o registro vai além da simples efeméride. Para eles, é importante lembrar a guerra porque pode ajudar muito a entender a atual conjuntura. Tal como nos anos que antederam a guerra, a atual conjuntura é marcada pela disputa em torno de mudanças na ordem internacional. Potências emergentes questionam a ordem existente e atuam no sentido de fazer com que seus interesses e perspectivas passem a ser levadas em consideração no processo decisório internacional. O fato de um século atrás a disputa em torno de uma nova ordem internacional ter levado as potências de então à guerra é importante advertência para se levar a disputa atual a sério.

Como seria de se esperar, os analistas da *Brookings Institution* abordam a questão desde o ponto de vista dos interesses nacionais dos Estados Unidos. Consideram que a emergência de novas potências decorreu da crise econômica de 2008, e que os Estados Unidos devem reconhecer a força desses questionamentos, assim como os embaraços políticos que isso tem causado em áreas e sobre questões que os norte-americanos controlavam de maneira tranquila e, enfim, devem estar mais atentos para atuar politicamente de modo que seus interesses nacionais continuem prevalecendo em todas as áreas e em todas as questões que sejam consideradas vitais para a prosperidade e o poder do país²⁹.

A citação desse relatório produzido pelos analistas norte-americanos nestas considerações finais tem por objetivo reforçar a ideia que a luta por nova ordem internacional constitui o aspecto mais importante das contradições que marcam a luta que as potências que lutam para manter o status quo contra as potências emergentes. Objetiva

29 JONES, Bruce, WRIGHT, Thomas, SHAPIRO, Jeremy, KEANE, Robert. *The State of the International Order*. Brookings Institution, Policy Paper Nº 33, Washington, February 2014.

igualmente mostrar que os elaboradores de política das grandes potências levam o Brasil em consideração em seus cálculos estratégicos, tal como se argumentou ao longo do texto.

REFERÊNCIAS

INGRAM, Joseph, POON, Daniel. BRICS: a new international economic order. *INS*, Mar. 2013. Disponível em: <<http://www.nsi-ins.ca/fr/nouvelles/brics-a-new-international-economic-order/>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

JONES, Bruce; WRIGHT, Thomas; SHAPIRO, Jeremy; KEANE, Robert. The State of the International Order. *Brookings*, Washington, Feb. 2014. (Paper, n. 33).

KRAUTHAMMER, Charles. Charles Krauthammer: Obama's foreign policy of denial. *The Washington Post*, New York, May 2014. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/opinions/charles-hummerita-obamas-foreign-policy-of-self-delusion/2014/05/01/3e17ad48-d16c-11e3-937f-d3026234b51c_story.html>. Acesso em: 12 jul. 2014.

KUPCHAN, Charles A. Getting ready for a world transformed. *Council on Foreign Relations*, Nov., 2012. Disponível em: <www.cfr.org/europerussia/getting-ready-world-transformed/p29392>. Acesso em: 17 mar. 2013.

LAWRENCE, Susan V. U.S.-China Relations: an overview of policy Issues. *CRS Report for Congress*, Washington, Aug. 2, 2012. Disponível em: <www.fas.org/sgp/crs/row/R41108.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2013.

MONCAYO GARCIA, Jaime. *Um nuevo horizonte para América Latina: analisis de su formación y puesta en marcha*. Caracas, SELA, SP/CL/XI/Di, n. 3, 1985.

O'NEILL, Jim. Building better global economic. *Global Economics Paper*, n. 66, Nov. 2001. Disponível em: <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

PERTERSON, John; TOCCI, Nathalie; ALCARO, Riccardo. Multipolarity and Transatlantic Relations: Multilarealism and Leadership in a New

International Order. *Transworld*, Sept. 2012. Disponível em: <http://www.transworld-fp7.eu/wp-content/uploads/2012/10/TW_WP_01.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2014.

Recebido em: 02/07/2014

Aceito em: 16/12/2014