

A TRANSIÇÃO DE PODER NA DÉCADA QUE SE INICIA

Walter Antonio Desiderá Neto*

RESUMO

A partir da apresentação de algumas importantes e diferentes contribuições teórico-analíticas a respeito da transição de poder em curso no sistema internacional desde o final da Guerra Fria, este artigo objetiva analisar de que forma determinados acontecimentos recentes (2011-2012) podem influenciar a direção dessas transformações na década que se inicia.

Palavras-chave: transição de poder; redistribuição de poder; relações internacionais contemporâneas.

ABSTRACTⁱ

After presenting some important and different theoretical contributions about the ongoing power transition in the international system since the end of the Cold War, this article intends to analyze how recent events (2011-2012) can influence the direction of these transformations may take in the decade to come.

Keywords: power transition; power redistribution; contemporary international relations.

JEL: F51, F59

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

Depois da quebra do banco Lehman Brothers em setembro de 2008 e da crise financeira internacional que a este evento se seguiu, tornou-se explícito o fato de que a supremacia econômica do bloco ocidental estava sofrendo perdas irreparáveis relativas à ascensão das economias emergentes. Em outras palavras, a subsequente recuperação destes dois blocos em duas velocidades de crescimento bastante distintas em 2009 e 2010 acelerou o processo de redistribuição de poder econômico em favor dos emergentes.

Do ponto de vista político, contudo, as consequências desse fenômeno são ainda incertas. Dessa forma, o objetivo deste artigo é analisar de que maneira determinados acontecimentos recentes (2011-2012) podem influenciar o curso das transformações correntes no sistema internacional na década que se inicia. Após esta introdução, a segunda seção se dedica a apresentar algumas contribuições teórico-analíticas a respeito dos efeitos do fim da Guerra Fria sobre a distribuição de poder na arena internacional dos anos 1990. A terceira seção, por seu turno, tem o mesmo formato, mas seu foco está nos efeitos de um grupo de acontecimentos dos anos 2000 sobre o sistema internacional. A quarta seção busca trazer eventos importantes recentes a fim de avistar possíveis mudanças ou reforços no destino da redistribuição de poder. Por fim, a última seção se dedica a tecer algumas considerações como forma de conclusão.

2 AS MUDANÇAS NO SISTEMA INTERNACIONAL COM O FIM DA GUERRA FRIA

Com o esfacelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1991 e o final definitivo da Guerra Fria, poucos duvidavam naquele momento de que o sistema internacional estivesse passando por uma profunda transformação, especialmente com relação à configuração bipolar da balança de poder. Diante desse contexto, diferentes abordagens teóricas das relações internacionais competiram para a definição e a caracterização da nova distribuição de poder na arena internacional e o futuro do sistema.

Do lado dos neorealistas, Mearsheimer (1990), criador da teoria do realismo ofensivo, defendia que a ausência de guerras na Europa durante o período da Guerra Fria teria sido consequência de três fatores: a distribuição bipolar do poder militar no continente; a relativa igualdade militar entre os dois polos; e o fato de que cada uma das superpotências possuía armas nucleares de destruição em massa, fazendo um conflito direto significar certa destruição mútua. O eventual abandono do continente pelas duas superpotências, com o fim do conflito, conformaria um sistema multipolar entre as grandes potências europeias. Dessa forma, com base na experiência multipolar europeia do século XIX, Mearsheimer previa um cenário de instabilidade para aquele continente e, em função da centralidade destas potências na distribuição de poder internacional, para o mundo. Aos Estados Unidos, então única superpotência, caberia a tarefa de pacificar a região diante das crises políticas que se seguiriam, em especial na região dos Bálcãs.

Layne (1993), também de abordagem neorrealista, afirmava que o colapso da URSS tinha transformado a configuração de poder do sistema internacional de bipolar para unipolar, pois apenas os Estados Unidos passaram a possuir proeminência em todas as categorias de recursos de poder. Contudo, para Layne, a unipolaridade duraria pouco e daria lugar à multipolaridade até o final da década de 2000. Baseado na teoria de Waltz (1979) e em experiências históricas de momentos unipolares, ele defendia que, em função das características do sistema internacional (anarquia com distribuição desigual de poder entre unidades soberanas

funcionalmente iguais), os países se sentiriam inseguros com a presença de uma superpotência e procurariam contrabalançar a posição dos Estados Unidos, processo este conducente à emergência de novas grandes potências. Com o surgimento de novos poderes, a posição americana preponderante seria relativamente reduzida, tornando o sistema multipolar.

Do lado dos liberais, Fukuyama (1992), entusiasmado com a vitória do bloco capitalista sobre o socialista e utilizando elementos tanto da filosofia clássica de Platão e Sócrates como da filosofia idealista de Hegel, argumentava que o liberalismo econômico e o regime político democrático eram as últimas fases do desenvolvimento histórico da organização societária da humanidade. Nesse sentido, tendo como nível de análise a natureza humana e os fatores domésticos dos países, ele acreditava que, com a derrota do socialismo, as sociedades de todas as nações, inclusive as dos países fundamentalistas islâmicos, acabariam desejando buscar o modelo da democracia liberal. Baseado no princípio kantiano da paz democrática, Fukuyama argumentava que, com esta inevitável democratização generalizada dos regimes políticos no mundo, em algum tempo não haveria mais guerras, independentemente da configuração que tomasse a balança de poder no sistema internacional. Portanto, com o final da Guerra Fria, as relações internacionais estariam próximas de serem baseadas apenas na cooperação.

Com abordagem sistêmica, Ikenberry (1999, p. 43), criador da teoria liberal do institucionalismo constitucional, defendia, em momento um pouco posterior, que apesar do colapso da bipolaridade e das mudanças dramáticas na distribuição de poder com o fim da Guerra Fria, as relações dos Estados Unidos com a Europa e o Japão continuaram cooperativas, estáveis, interdependentes e altamente institucionalizadas. Para ele, a política da balança de poder, típica do período anterior, não seria mais preponderante porque a ordem promovida pelo multilateralismo ocidental teria características constitucionais, em outras palavras,

uma estrutura de instituições e de sistemas políticos abertos que restringem o poder e facilitam “oportunidades de voz”, dessa forma mitigando as implicações das assimetrias de poder e reduzindo as oportunidades do país líder para abandonar ou dominar o sistema (Ikenberry, 1999, p. 45. Tradução nossa).

Para o autor, os Estados Unidos impuseram limites ao exercício de seu próprio poder, ganhando a confiança de seus parceiros de que não iria dominá-los nem abandoná-los. Esta contenção estratégica teria sido possível por causa da forte aproximação entre estes países proporcionada pelas instituições. A Europa e o Japão, por sua vez, aceitaram esta ordem porque ela era baseada em aspectos liberais (transparência e confiança). Portanto, estes valores teriam se reforçado com o tempo, uma vez que foram se incrustando em estruturas mais amplas da política e da sociedade. Afinal, Ikenberry acreditava, em razão desta institucionalização das relações internacionais, ser muito difícil a ocorrência de uma guerra sistêmica entre potências inseridas na ordem multilateral ocidental no futuro.

Atento à revolução que as novas tecnologias de comunicação estariam causando na criação e na distribuição da informação, bem como em seu acesso, Rosenau (1990) propôs que as relações internacionais após a Guerra Fria seriam caracterizadas pela turbulência. Dessa forma, ele defendia que estaria ocorrendo uma transformação da ordem mundial resultante do aumento de sua complexidade (crescente número de atores) e de seu dinamismo (variabilidade desses atores ao longo do tempo). Essa mudança provocava, por conseguinte, a bifurcação da ordem mundial em um sistema estatocêntrico e outro multicêntrico. A emergência deste último, por seu turno, seria tributária de mudanças no nível micro (ou de orientação) das relações sociais, povoado por atores não estatais que ganharam poder ou autoridade por causa de uma revolução nas habilidades interpretativas e analíticas dos indivíduos e das coletividades, a qual lhes possibilitaria desafiar, circunscrever

ou ignorar práticas e instituições do nível macro (ou estrutural), marcado pela presença estatal. Portanto, o autor chamava a atenção para a dispersão das fontes formais de autoridade em favor de atores não estatais e seu caráter transformador da ordem internacional.

Dentre essas e outras tentativas de compreender o mundo que se moldava, um dos modelos propostos que se tornou mais aceito para caracterizar a distribuição de poder na década de 1990 foi o de Huntington (1999). Segundo esse autor, após um breve momento unipolar americano representado pela Guerra do Golfo em 1990, o sistema se configurou como unimultipolar, com uma superpotência (Estados Unidos) e algumas grandes potências regionais. Nesse sistema,

a resolução de questões-chave internacionais requeria ação da superpotência, mas sempre combinada com outros grandes países; a única superpotência podia, contudo, vetar a ação concertada dessas grandes potências em questões-chave. Os Estados Unidos, claro, eram o único país com proeminência em cada domínio do poder – econômico, militar, diplomático, ideológico, tecnológico e cultural – com alcance e capacidade para promover seus interesses em virtualmente toda parte do mundo. Em um segundo nível estavam potências regionais que eram proeminentes em determinadas áreas do mundo sem serem capazes de estender seus interesses e capacidades globalmente como os Estados Unidos. Entre elas incluíam-se o condomínio germânico-francês na Europa; Rússia na Eurásia; China, e potencialmente Japão, no Leste Asiático; Índia, no Sul da Ásia; Irã, no Oriente Médio; Brasil, na América Latina; e África do Sul e Nigéria, na África. Em um terceiro nível estavam potências regionais secundárias cujos interesses às vezes podiam colidir com os dos países regionais mais poderosos (Huntington, 1999, p. 36. Tradução nossa).

Huntington afirmava, ainda, que a unimultipolaridade também seria uma configuração temporária que, dentro de mais ou menos duas décadas (portanto, até no máximo 2020), daria lugar à multipolaridade plena. Este processo seria acelerado caso os Estados Unidos agissem unilateralmente, como se o mundo fosse unipolar, pois dessa forma estimulariam a oposição das grandes potências (cooperação anti-hegemônica) e seu esforço para reduzir a grande assimetria existente entre elas e a superpotência.

3 AS TRANSFORMAÇÕES NOS ANOS 2000

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e as dificuldades enfrentadas pelos Estados Unidos para lhes dar resposta e obter apoio de algumas grandes potências ocidentais¹ na execução da Doutrina Bush e na Guerra Contra o Terror, e após os fracassos recorrentes ao longo dos anos que se seguiram, nas guerras no Afeganistão (2001-) e no Iraque (2003-2012), passou-se a contestar se a supremacia do poder americano seria aplicável de forma unilateral, ainda que o país contasse com o apoio de algumas grandes potências. Conforme argumenta Buzan (2007), o desrespeito americano às instituições internacionais multilaterais nestas duas ocasiões abalou a capacidade de liderança global do país, em especial com relação aos parceiros tradicionais da Europa Ocidental.

Além disso, o pujante crescimento econômico asiático, especialmente o chinês, e a crise financeira mundial de 2008, iniciada pela bolha hipotecária do mercado americano, deixaram clara a ocorrência de uma redistribuição de poder econômico no sistema internacional nos anos 2000. Ademais, a velocidade dessas transformações passou a ocorrer com maior intensidade no final da década, após a crise. Por isso, novamente pesquisadores e analistas das relações internacionais se dedicaram a tentar compreender o contexto internacional em transformação.

1. França e Alemanha não apoiaram a invasão do Iraque em 2003, por exemplo.

De uma forma geral, a grande maioria das análises tem concordado com a ideia de que está ocorrendo uma redistribuição ou transição de poder na estrutura do sistema, conformando progressivamente uma ordem multipolar com seus polos ainda em definição. Outra característica fundamental é o surgimento de potências emergentes,² ou seja, essa redistribuição de poder não está ocorrendo entre as potências tradicionalmente estabelecidas. As evidências apontam para a perda de poder relativo (especialmente econômico) dos Estados Unidos, da Europa e do Japão e de ganho das potências emergentes (sejam médias ou grandes), fundamentalmente (e em ordem de importância, conforme a argumentação de Almeida, 2010, p. 153) China, Índia, Rússia e Brasil, um pouco menos na África do Sul, considerada na lista mais como representante do continente africano (sua maior economia) – os chamados BRICS. Além disso, os arranjos cooperativos e as coalizões políticas de geometria variável³ que todos esses países têm estabelecido entre si, bem como com potências menores, têm conferido ainda mais complexidade e indefinição às características da multipolaridade em gestação.

Em função da ascensão destes novos poderes no sistema internacional,⁴ renovado interesse tem aparecido com relação à conceituação apropriada para definir a posição dos países nesta redistribuição de poder da política internacional. Retomando a clássica categorização proposta por Keohane (1969, p. 295-296), as potências, analisadas de acordo com seu papel sistêmico, podem ser identificadas dentro de quatro grupos: *i*) grandes potências, determinantes para dar o formato do sistema; *ii*) potências secundárias, incapazes de dominar o sistema individualmente, mas influentes sobre sua natureza a partir de suas ações individuais ou multilaterais; *iii*) potências médias, com possibilidade de afetar o sistema ao atuarem por meio de pequenos grupos, alianças ou instituições internacionais globais ou regionais; e *iv*) pequenas potências, insignificantes para o sistema, a não ser agindo em grandes grupos nos quais nenhuma delas tem preponderância. Dessa forma, é possível afirmar que as chamadas potências emergentes seriam, de acordo com esta sistematização, potências médias que estão se transformando em potências secundárias.

Jordaan (2003), por seu turno, propõe categorias diferentes para classificar as potências. Para ele, as potências médias são países que “não são nem grandes nem pequenos em termos de poder, capacidade e influência internacional, além de demonstrarem uma propensão a promover coesão e estabilidade no sistema mundial” (Jordaan, 2003, p. 165). Dentre as potências médias, ele distingue as tradicionais das emergentes. Estas surgiram somente após o final da Guerra Fria, apresentando grande influência regional e comportamento na arena internacional de caráter preponderantemente reformista, em especial com relação à ordem econômica. Em assuntos militares, por outro lado, elas tenderiam à neutralidade, dessa forma não se caracterizando como contra-hegemônicas. Portanto, com a classificação destas potências médias emergentes proposta por este autor, com relação ao futuro do sistema internacional pode-se prever certa estabilidade no campo da segurança, mas instabilidade em assuntos referentes ao comércio internacional e aos sistemas financeiro e monetário internacionais. De toda forma, é importante ressaltar que o autor enquadra neste conceito de potência média emergente, dos BRICS, apenas Brasil e África do Sul.

A diferenciação entre potências médias, regionais e emergentes é uma preocupação de Nolte (2010). Para ele, a regionalização das relações econômicas e políticas internacionais ocorrida com o final da Guerra

2. Para uma compilação de diversas visões europeias sobre a multipolaridade, ver Trein, 2011.

3. De acordo com Lima (2010, p. 164), um arranjo cooperativo “envolve a troca entre as partes de bens materiais, simbólicos e ideacionais”. Dessa forma, nele são intercambiadas práticas, recursos, marcas e valores. Por outro lado, a coalizão política implica a “articulação de posições comuns em arenas de negociação no plano global ou regional” (Lima, 2010, p. 164). Portanto, pode-se afirmar que em arranjos cooperativos os laços que ligam as partes são mais diversos e intensos do que nas coalizões políticas. Por fim, com relação à ideia da geometria variável, o formato costuma mudar de acordo com a temática e o regime internacional em pauta.

4. Deve-se ressaltar que a China e a Rússia, por serem membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), são consideradas grandes potências tradicionais. De todo modo, elas são tratadas, ao lado dos demais BRICS, como grandes mercados emergentes.

Fria favoreceu a ascensão de algumas potências regionais⁵ – países com responsabilidade pela manutenção da ordem em suas regiões, ademais de proeminência destacada naquela localização, em especial se consideradas suas capacidades materiais. Do ponto de vista da governança global, de toda forma, o autor ressalta que as potências regionais podem ser potências médias ou grandes, de acordo com sua capacidade de influência mundial. Dos BRICS, China e Rússia seriam grandes potências e potências regionais, ao passo que África do Sul, Brasil e Índia seriam, ao mesmo tempo, potências médias, regionais e emergentes.⁶ Dessa forma, os três últimos países, em comparação com os primeiros, em função de serem médios teriam maior propensão a enfoques multilaterais e cooperativos em sua atuação global – traço importante a ser considerado ao se tentar vislumbrar o padrão das relações do sistema internacional no futuro.

Para Lima (2010, p. 155), de outra forma, potências médias, regionais ou emergentes, bem como países intermediários, são apenas variações de nomenclatura que buscam compreender a ascensão de novos países relevantes nos planos global e regional da política internacional. A autora defende que os critérios para definir estas potências podem ser agrupados em três categorias: *i*) dimensão das capacidades materiais; *ii*) desempenho de estratégias proativas nos planos multilateral e regional; e *iii*) indicadores de autopercepção e de reconhecimento dos demais, sejam os semelhantes ou as grandes potências. Um importante traço diferenciador desses países é, para ela, sua inclinação para um revisionismo *soft*, “que se manifesta no comportamento reformista nas instituições internacionais e em posturas diplomáticas assertivas, com base em uma concepção de si mesmos como países contrários ao *status quo* dominante” (Lima, 2010, p. 159).

Segura de que as intenções e a forma de agir destas novas potências são mais importantes para a estabilidade do sistema internacional do que sua ascensão propriamente dita, Narlikar (2010), autora indiana, debruça-se sobre a análise do comportamento negociador – a maneira escolhida para traduzir suas intenções em resultados⁷ – de Brasil, China e Índia em diferentes foros da governança global. Com relação à conceituação utilizada para classificar estes países, a autora prefere defini-los como novas potências – “países que adquiriram, a partir da composição de uma base grande e em expansão de recursos (...) e habilidade diplomática, o *status de facto* de atores com poder de veto, cujo acordo é requerido para uma mudança do *status quo*” (Narlikar, 2010, p. 7) – para poder fazer contraste com a ideia de potências estabelecidas, aquelas que constituem o núcleo do sistema internacional.

As conclusões da autora são muito interessantes, pois embora os três países tenham preponderância regional e aspirem a legitimar um *status* de grande potência no sistema internacional, seu comportamento nas negociações tem muitas diferenças – fator importante também para compreender as dificuldades para a coalizão entre estes três países na defesa de interesses comuns. Em um espectro que vai do reformismo *soft* ao revisionismo radical,⁸ o Brasil seria o mais conformado dos três países com a ordem vigente: um país intermediador. A Índia, por sua vez, estaria no limite oposto do espectro: defensora da diplomacia do “apenas diga não”. A China, por fim, teria se colocado no meio destes dois extremos até a crise de 2008, procurando atuar com baixo perfil na tentativa de não chamar atenção e, dessa forma, fazer com que as teses de que sua ascensão seria uma ameaça fossem descartadas. Contudo, conforme as potências estabelecidas foram demonstrando acomodação à sua ascensão, o país teria passado a se sentir à vontade para imprimir abordagens

5. Para ele, são emergentes as que ascenderam neste contexto.

6. Canadá e Países Baixos seriam exemplos de potências médias tradicionais: médias desde antes do final da Guerra Fria.

7. O conceito é dividido em quatro variáveis: estratégia de negociação; tipo de coalizão; enquadramento normativo ou ideacional; e liderança.

8. Para Narlikar (2010, p. 139), “nenhum [destes] novos poderes, em razão de terem sido submetidos às regras do sistema quando ele foi criado, pode ser completamente uma potência a favor do *status quo*”.

mais revisionistas em sua atuação externa – atitude que pode estimular a contenção por parte das grandes potências ocidentais.

Além de todo esse debate sobre os BRICS, duas avaliações sobre a configuração propriamente dita da balança de poder do sistema internacional que procuram ostentar maior sofisticação, avançando um pouco além da discussão sobre a multipolaridade e seus polos, merecem destaque. Antes de apresentá-las, de todo modo, é interessante notar que a própria existência dessas duas visões se explica em grande parte pelo que Rosenau (1990) denominava, conforme anteriormente mencionado, causas da turbulência no sistema internacional: a bifurcação da estrutura de poder internacional em um sistema multicêntrico e outro estatocêntrico e as interações decorrentes entre os dois. Cada uma dessas duas abordagens a serem exibidas se centra em um desses dois sistemas para definir a configuração da distribuição de poder atual na arena internacional.

A primeira delas, de Haass (2008), foca no sistema multicêntrico e defende que o início do século XXI está sendo caracterizado como a era da apolaridade. Para ele, não há dominação por uma, duas ou algumas potências estatais, mas diversos atores que possuem e exercem vários tipos de poder. Dessa forma, em função dos efeitos da globalização, existem numerosos centros com poder significativo. Em outras palavras, o poder está disperso e difuso ao redor do planeta.

É decisiva, portanto, a maneira pela qual atores não estatais, como organizações internacionais (regionais e globais), governos subnacionais, redes transnacionais do crime organizado, organizações da sociedade civil (movimentos sociais e organizações não governamentais, por exemplo), corporações transnacionais, entre outras entidades, detêm parcelas de poder e afetam as relações no sistema internacional. Ademais, nesse cenário, a capacidade de traduzir recursos de poder em influência concreta é cada vez mais incerta. Para evitar consequências negativas dessas transformações, o autor sugere reformas nas instituições multilaterais, de modo a incluir canais de participação formais a todos esses novos centros de poder e impedir a ocorrência de atritos que podem se mostrar problemáticos.

A segunda abordagem, de Grevi (2009), centra-se mais no sistema estatocêntrico e argumenta que o sistema internacional tem se tornado interpolar. Com essa expressão, o autor chama a atenção para o fato de que não é apenas a multipolaridade que caracteriza o sistema, como seria no sistema internacional europeu do século XIX: o atual (ou em formação) sistema multipolar se diferencia pelo contexto de aprofundamento das características da interdependência complexa e da globalização. As questões centrais nesse sistema, portanto, são crescimento econômico, segurança energética e sustentabilidade ambiental, todas as quais têm custos e efeitos interdependentes aos países e requerem ampla cooperação global para a obtenção de sucesso em seu enfrentamento.

Dessa forma, a prosperidade e a segurança das principais potências estariam interligadas como nunca antes. Usando os conceitos propostos por Keohane e Nye (1989, p. 12-13), a argumentação segue no sentido de que os países jamais foram tão sensíveis e vulneráveis. Por isso, a cooperação entre eles para o tratamento dessas grandes questões é fundamental. Ademais, Grevi defende que a ordem multilateral precisa ser reformada para traduzir as transformações na distribuição de poder do mundo e proporcionar um ambiente cooperativo.

As duas visões demonstram, afinal, que permanece correta a tese de Rosenau a respeito da bifurcação do sistema e, assim, da turbulência nas relações internacionais. Conforme também argumenta Nye (2011, p. 113), estariam ocorrendo paralelamente os fenômenos da difusão e da transição de poder. Além disso, não se pode deixar escapar que as duas abordagens chamam a atenção para a necessidade de as instituições multilaterais

de governança sofrerem reformas a fim de se tornarem mais representativas da realidade e, portanto, não se transformarem em arcabouços burocráticos obsoletos.

Kaplan (2005), à diferença destas duas abordagens anteriores, defende que a própria multipolaridade também será uma fase momentânea do sistema internacional. Com a manutenção do crescimento econômico da China e de seus investimentos em capacidades militares, bem como com sua influência indireta ao redor do mundo por meio das suas comunidades de negócios e dos seus postos diplomáticos, o autor acredita que no momento em que a marinha chinesa decidir sair em defesa de seus interesses no oceano Pacífico se assistirá a uma nova Guerra Fria, com a retomada da bipolaridade, desta vez entre o país asiático e os Estados Unidos.

Para o autor, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) acabará cedendo espaço e importância para o Comando do Pacífico dos Estados Unidos – US Pacific Command (Pacom). Além disso, ele acredita que a própria manutenção da aliança transatlântica corre o risco de ser abalada. Por conseguinte, recomenda aos americanos que se esforcem para conservá-la, uma vez que pode vir a ser instrumentalizada como arma de guerra do bloco ocidental. Com a bipolaridade ainda em gestação, mas com a rivalidade presente já no sistema multipolar, é prevista uma grande instabilidade política na primeira metade do século XXI, com palco principal para as tensões militares no oceano Pacífico.

Do ponto de vista de Subramanian (2011), ainda mais radical com relação ao significado da ascensão chinesa, não existiriam condições, domésticas e internacionais, de os Estados Unidos evitarem que a China se torne uma superpotência. Na análise deste autor, a dominância econômica de um país deriva da dimensão: de seu Produto Interno Bruto (PIB), de sua corrente de comércio global e de sua posição credora líquida mundial – recursos produtivos, acesso a mercados e financiamento. Fazendo uma previsão do comportamento destes indicadores até 2030 – e usando prognósticos de certa forma otimistas para os americanos e pessimistas para os chineses – ele chega à conclusão de que, com o declínio dos Estados Unidos, nesse ano o mundo se tornaria praticamente unipolar chinês. Consequentemente, neste momento o yuan se tornaria um rival ao dólar no papel de reserva de valor internacional.

Na visão de Arrighi (2007, p. 279), os americanos deveriam ter percebido, desde 2004, que a invasão do Iraque não seria capaz de atingir seus objetivos e, com isso, ter cancelado a operação. Uma vez que não agiram dessa forma, além de reduzirem a credibilidade sobre seu poder militar, facilitaram a consolidação e a expansão do poder econômico e político da China no Leste Asiático e fora dele. Sem concluir se as relações entre os dois países serão de conflito, contenção ou acomodação, a argumentação do autor quer chamar atenção para o fato de que, por algumas razões determinadas, no governo Bush lidou-se de forma errática com a ascensão chinesa, sem uma estratégia bem definida. Portanto, para ele é fundamental observar o tratamento da questão na administração Obama para que se possa avistar como será o padrão das relações entre estes países nos próximos anos.

Por último, cumpre assinalar que, do lado dos liberais, Ikenberry (2008) defende que, ainda que os chineses sejam capazes de equiparar seus recursos de poder aos dos americanos (ou superá-los), poucos efeitos esse fenômeno terá sobre as relações internacionais da ordem internacional liberal vigente. Para ele, a transição hegemônica entre estes dois países pode ser pacífica, diferentemente de passagens anteriormente observadas, pois a ordem vigente é aberta, integrada e baseada em regras – fatores que permitiriam a ocorrência do processo de substituição de hegemonias sem violência e sem prejuízos para a configuração da ordem em si mesma.

4 A DÉCADA QUE SE INICIA

Uma vez contextualizada a transição de poder pela qual passa o sistema internacional desde o final da Guerra Fria, cumpre analisar alguns acontecimentos recentes selecionados que apresentam potencial para influenciar a definição do curso dessas mudanças sistêmicas na década que se inicia. Merecem destaque: *i*) o recrudescimento da crise financeira internacional desde o final de 2010 (com núcleo na crise da dívida de alguns países da zona do euro); *ii*) a antecipação da conquista chinesa do segundo lugar entre as economias do mundo; *iii*) a assim chamada Primavera Árabe; e *iv*) a aparente inflexão da abordagem adotada pelos Estados Unidos em sua política para o Oriente Médio, representada principalmente pela captura e execução do terrorista Osama Bin Laden e pela retirada de suas tropas do Iraque.

Principalmente em função do resgate aos bancos privados após a crise de 2008⁹ (mas também por problemas gerados pela própria adoção do euro entre economias com expressivos diferenciais em termos de produtividade e de taxas de inflação, entre outros indicadores), praticamente todos os países pertencentes à União Europeia (UE) observaram um notável crescimento de seu déficit fiscal em relação ao PIB.¹⁰ Entre 2010 e 2012, a dificuldade de pagamento da dívida soberana atingiu inicialmente países periféricos da zona do euro, em especial a Grécia (o país de maior preocupação no primeiro semestre de 2011), depois Irlanda e Portugal, posteriormente ainda alcançando inclusive algumas das maiores economias do bloco, como Itália, Espanha e até mesmo França. Ao longo de 2011, seguiram-se rebaixamentos em sequência das classificações de risco dos títulos públicos desses países.

Os problemas apresentados pelas instituições europeias e seus programas de resgate em solucionar a crise da dívida revelaram a ausência de mecanismos sólidos de governança econômica regional e colocaram em dúvida basicamente a própria continuidade da moeda única (Lazarou, 2011). Somente a saída da Grécia da zona do euro, por exemplo, teria efeitos econômicos devastadores para todos os países participantes daquele exercício de integração (Moravcsik, 2012, p. 6). Como resultado deste contexto e das políticas de austeridade adotadas supostamente para solucioná-lo, observou-se uma intensificação da crise econômica, com cenários de recessão em diversos países e crescentes taxas de desemprego.¹¹ Ademais, a crise colocou novas dificuldades à tímida recuperação que começavam a apresentar os Estados Unidos, contribuindo para a perda de poder econômico relativo do bloco ocidental. Demonstrou, afinal, reverses decorrentes da própria globalização e da intensificação da interdependência econômica internacional mencionadas anteriormente.

Em contrapartida, a China, que na divulgação das estatísticas econômicas sobre o ano de 2010 revelou ter ultrapassado em tamanho a economia japonesa, tornando-se a segunda maior do mundo, apesar de ter sofrido uma pequena desaceleração com a crise, manteve alta sua taxa de crescimento econômico em 2011 (9,2%), mantendo-se o principal motor do crescimento mundial desde o estopim da crise. Dessa forma, distanciou-se ainda mais do Japão e dos europeus, estes com taxas de crescimento muito baixas e, em alguns casos, negativas. Em função da demanda gerada pelo crescimento chinês, beneficiaram-se o Brasil e outros países latino-americanos em função da alta dos preços das *commodities* (ainda que eles tenham apresentado

9. Na zona do euro, 53% dos recursos destinados às recapitalizações dos bancos por ocasião da crise financeira de 2008 foram provenientes de apoios governamentais (Simoens da Silva, 2012, p. 7).

10. A média do resultado geral dos governos da zona do euro foi de um déficit de 2,1% do PIB em 2008 a um déficit de 6,2% em 2010 (Simoens da Silva, 2012, p. 30). Bem acima do nível permitido desde o Tratado de Maastricht, 3% do PIB.

11. A taxa média de desemprego na zona do euro subiu de 7,6% em 2008 a 10,1% em 2010. Na Grécia, no mesmo período, subiu de 7,7% para 12,6%; em Portugal, de 8,5% para 12% (Simoens da Silva, 2012, p. 30).

altos e baixos naquele ano, em média estiveram em patamares historicamente elevados), incluindo o petróleo. Com reservas da ordem de US\$ 3 trilhões, a cooperação financeira da China para o enfrentamento da crise europeia, por meio da integralização de capital ao Fundo Monetário Internacional (FMI) ou ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF, criado em função da crise), ainda pode se revelar indispensável. Conforme aponta Simoens da Silva (2012, p. 13), “um processo de contágio que atinja a França com força seria suficiente para deixar as instituições multilaterais e regionais sem recursos para enfrentá-lo”.

De qualquer maneira, com o recrudescimento da crise, apesar de inicialmente ter-se intensificado o fenômeno da recuperação econômica em duas velocidades distintas (baixas ou nulas no bloco ocidental, altas e sustentadas entre os emergentes, particularmente na China), fenômeno este que causou a antecipação da ultrapassagem do PIB chinês com relação ao japonês,¹² os indicadores econômicos mundiais ao longo de 2012 vieram apresentando indícios de uma desaceleração do crescimento chinês. Dessa forma, a dependência dos mercados europeu e americano para o crescimento das exportações chinesas vem se mostrando como limitadora da sustentabilidade da coexistência das duas velocidades de recuperação. Em última análise, reduz o ritmo a partir do qual a China alcança os Estados Unidos, ainda que este fenômeno não pareça ter potencial por si só para reverter essa tendência.

Do ponto de vista da política internacional, esses eventos provocaram uma inversão de papéis entre países desenvolvidos e em desenvolvimento como centros dinâmicos da economia internacional, situação que abriu espaço para os emergentes galgarem maior peso e participação em importantes instituições da governança global econômica como o FMI e o Banco Mundial. É provável que se observe, portanto, a redistribuição de poder ser formalizada em foros nucleares do multilateralismo que havia sido promovido pelo Ocidente em Bretton Woods. A substituição do G-8 pelo G-20 como foro de concertação para o enfrentamento de questões econômicas globais desde a crise de 2008 apresenta-se como mais um acontecimento que materializa a transição gradual de poder em favor dos emergentes.

Dentre os acontecimentos internacionais eminentemente políticos deste início de década, o levante das populações de países árabes contra governos autoritários, começando pelas convulsões urbanas na Tunísia no final de 2010, seguidas pelas revoltas na Praça Tahrir no Egito em 2011, depois no Iêmen, na Líbia, na Síria e no Bahrein, merece ser tratado com relevo. Os manifestantes esbarraram na resistência de seus governos, os quais acabaram redundando em graves violações dos direitos humanos. Por isso, os eventos da Primavera Árabe exigiram uma resposta do CSNU da Organização das Nações Unidas (ONU), o qual contava com a presença tanto de representantes das grandes potências tradicionais como de todos os BRICS. Portanto, ainda que estes acontecimentos não tenham interferido diretamente no núcleo da distribuição de poder global, eles são relevantes em função das diferentes reações das potências tradicionais e das emergentes a eles. Em última análise, são indicadores da maneira como essas potências se relacionarão entre si nos próximos anos em temas relacionados com a segurança internacional.

No caso da intervenção na Líbia, autorizada pela Resolução 1973 do CSNU e executada pela OTAN sob a luz do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas,¹³ à exceção da África do Sul, abstiveram-se de votar todos os demais BRICS. Esta ocasião demonstrou, de um lado, a capacidade de coalizão dos emergentes e, de outro, a divergência entre eles e as potências ocidentais.¹⁴ A UE, por meio de sua Política Externa e de

12. De acordo com as previsões do famoso relatório do banco Goldman Sachs (2003), a economia chinesa ultrapassaria a japonesa apenas após 2015.

13. A resolução previa, além da interdição do espaço aéreo líbio, do congelamento de ativos e do embargo de armas, a adoção de “todas as medidas necessárias” para a proteção dos civis.

14. Deve-se lembrar que, junto com os BRICS, a Alemanha (membro não permanente do CSNU em 2011) também se absteve da votação, alegando não querer participar de uma guerra.

Segurança Comum (PESC), emitiu documento meses depois da autorização da intervenção no qual definia sua Nova Política de Vizinhança e condenava todas as formas de violação dos direitos humanos nos países árabes – buscando, entre outras coisas, reforçar sua capacidade de estabelecer uma posição comum. Com relação ao caso da Síria em 2012, é notável observar também que, apesar das repetidas e evidentes violações dos direitos humanos que vêm sendo observadas, não houve ainda intervenção internacional, apesar da disposição em fazê-lo das potências ocidentais, em função da relutância de China e Rússia no CSNU. Para Evans (2011), a intervenção ainda não ocorreu por falta de consenso dentro da Liga Árabe – condição para a OTAN intervir por conta própria.

Vale destacar, ainda, que os abusos cometidos pela coalizão ocidental quando da intervenção na Líbia, a primeira de caráter humanitário a ser autorizada pelo CSNU explicitamente com base no conceito (aprovado em 2005 pela AGNU) da Responsabilidade de Proteger (R2P), provocou a reação da representação brasileira junto à ONU, a qual propôs o conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP), enfatizando a necessidade de que haja maior discussão sobre a implementação do princípio do R2P com base em seu terceiro pilar, ou seja, com o uso da força. A África do Sul, que anteriormente votara a favor da intervenção no CSNU, mudou de posição após o início dos bombardeios aéreos da OTAN ao país, dando apoio absoluto à proposta brasileira. A discussão centra-se principalmente na verdadeira motivação da intervenção: evitar crimes contra a humanidade ou promover mudanças de regime. No que concerne à coalizão entre os BRICS na promoção desse tipo de iniciativa, apenas a Índia, além da África do Sul, apoia o Brasil. Os outros dois países, principalmente por seu status de grandes potências com poder de veto no CSNU, têm evitado se posicionar. Eles não permitiram a menção ao conceito, por exemplo, no documento final da 4ª Cúpula dos BRICS, que ocorreu em Nova Délhi em 2012. Essa situação reforça a ideia de que, pelo fato de China e Rússia não precisarem formar coalizões com ninguém quando o caso é de segurança internacional, este tema será de baixa prioridade entre os BRICS, ainda mais naquilo que concerne ao funcionamento dos mecanismos de governança da segurança internacional.

Outros aspectos, mais relacionados com a atuação global da superpotência, também contribuem para conferir importância a estes eventos. Conforme demonstra Santos (2010), desde o final da Guerra Fria a exportação de democracia tem sido um dos principais pilares da política externa norte-americana – abordagem intensificada com tons messiânicos pela Doutrina Bush, em especial no que concerne à realização de intervenções militares envolvendo o uso da força para o alcance deste objetivo. A autora também argumenta que, do ponto de vista dos americanos, baseados na ideia da paz kantiana mencionada anteriormente neste artigo, “a promoção da democracia faz o mundo mais seguro e mais próspero para os Estados Unidos” (Santos, 2010, p. 160). Dessa forma, os eventos pró-democracia observados em 2011 no mundo árabe tornam-se centrais para a política internacional por terem o potencial de significar a realização das expectativas americanas para a região, fator que libera seus esforços para recuperar sua capacidade de liderança global. Conforme argumentado, os americanos se desentenderam com importantes parceiros europeus nos anos 2000 em função de guerras que promoveram no Oriente Médio. Portanto, são temas com potencial de engendrar transformações na própria aliança transatlântica. Além disso, sob a ótica econômica, a possibilidade de a desestabilização política doméstica nestes países levar a crises como as provocadas pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) nos anos 1970 também gera preocupação.

Ademais, não se pode deixar de notar que uma característica marcante destes levantes da Primavera Árabe foi o relevante papel exercido pelas novas tecnologias de comunicação em propiciá-los. De acordo com a

análise de Simmons (2011, p. 590), as novas mídias sociais¹⁵ “conferem poder a atores societários de algumas maneiras importantes: ajudando a superar problemas de ação coletiva e desafiando o controle centralizado do Estado sobre a informação”. No caso egípcio, por exemplo, a autora relembra que antes de um dos protestos na Praça Tahrir mais de 100 mil pessoas confirmaram que participariam por intermédio do portal Facebook – fator que contribuiu para reduzir o custo do monitoramento da ação coletiva. Nesse sentido, as novas tecnologias de comunicação – as quais vêm chamando atenção há algumas décadas como grandes propulsoras da globalização – colaboraram para a tomada de consciência dessas populações. Portanto, caracteriza-se como uma observação empírica da difusão de poder em favor de atores não estatais.

Por fim, em maio de 2011 os Estados Unidos anunciaram que, em operação de inteligência de seu exército no território do Paquistão, o terrorista Osama Bin Laden foi localizado, capturado e executado. Meses depois, em dezembro, o presidente Barack Obama decretou a retirada do efetivo militar americano do Iraque, formalizando o final da guerra, iniciada em 2003 pela administração de George W. Bush. As duas iniciativas representam uma inflexão na abordagem americana para o Oriente Médio e estavam previstas na Estratégia de Segurança Nacional (EUA, 2010, p. 4) do governo Obama, quando se afirmava que os Estados Unidos iriam “desorganizar, desmantelar e derrotar a Al Qaeda e todos os seus afiliados” e que a soberania do Iraque seria restabelecida por meio de um “processo envolvendo a remoção de [suas] tropas”.

A consecução desses dois objetivos, ambos de grande impacto para a possibilidade de reeleição do presidente norte-americano, abre espaço para os Estados Unidos colocarem um ponto final nas custosas investidas decorrentes da Doutrina Bush – possibilitando também uma reconciliação com os parceiros europeus, em especial no que concerne ao respeito ao multilateralismo no futuro. Além disso, recursos podem ser liberados para que o país, de um lado, se engaje no enfrentamento da crise econômica que assola o país desde 2008 e, de outro, dê mais atenção à transição de poder corrente no sistema internacional, em especial a ascensão chinesa. Neste último aspecto, ressalte-se também estar presente na Estratégia de Segurança Nacional (EUA, 2010, p. 43) a seguinte afirmativa: “vamos monitorar o programa de modernização militar chinês e nos preparar de forma correspondente para assegurar que os interesses dos Estados Unidos e de seus aliados, regional e globalmente, não sejam afetados negativamente”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As diferentes abordagens e os diversos acontecimentos elencados neste artigo revelam a grande complexidade das transformações em operação nas relações internacionais, especialmente do ponto de vista da redistribuição de poder no sistema internacional. De toda forma, o exercício aqui proposto não teve o intuito de esgotar as possíveis análises sobre a transição de poder, mas de alguma forma trazer alguns grandes eixos de argumentação presentes na literatura especializada.

Além disso, a apresentação destas análises serviu de base para que se tentasse avistar os prováveis efeitos de alguns acontecimentos selecionados recentes para o curso dessas mudanças na política internacional na década que se inicia. De toda forma, não se teve a pretensão de efetuar previsões ou prognósticos concretos:

15. Segundo essa autora (2011, p. 590), o termo mídias sociais se refere ao “uso de tecnologias baseadas na internet e/ou em aparelhos celulares que transformam a comunicação em um diálogo interativo”. Ela cita como exemplos o Facebook e o Twitter.

é certo que novos acontecimentos podem surgir e alterar o sentido das mudanças aqui indicados. Conforme relembra Buzan (2007, p. 5), “eventos – como o 11/09 – têm a mania de arruinar com prognósticos”. Portanto, reconhece-se que, do ponto de vista dos tomadores de decisão, somente o devido acompanhamento dos fatos permite desenvolver as estratégias que mais contribuam para a obtenção dos objetivos estabelecidos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. O BRIC e a substituição de hegemonias: um exercício analítico (perspectiva histórico-diplomática sobre a emergência de um novo cenário global). In: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs**. Comércio e política. Brasília: Cepal/Ipea, 2010. cap. 6, p. 131-154.
- ARRIGHI, G. **Adam Smith in Beijing: lineages of the 21st century**. Londres: Verso, 2007.
- BUZAN, B. A leader without followers? The United States in world politics after Bush. **The global policy institute**, 2007 (Policy Paper, n. 2).
- EUA – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **National security strategy**. The White House, 2010. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2012.
- EVANS, G. **Implementing the responsibility to protect: lessons and challenges**. 2011. Disponível em: <<http://www.gevans.org/speeches/speech437.html>>. Acesso em: 28 jun. 2012.
- FUKUYAMA, F. **The end of history and the last man**. Nova York: The Free Press, 1992.
- GOLDMAN SACHS. **Dreaming with BRICs: the path to 2050**. Global economics, 2003 (Paper, n. 90).
- GREVI, G. **The inter polar world: a new scenario**. Paris: European Union Institute for Security Studies, June 2009 (Occasional paper, n. 79).
- HAASS, R. N. The age of nonpolarity: what will follow U.S. dominance. **Foreign affairs**, Nova York, Council on foreign relations, May/June 2008.
- HUNTINGTON, S. P. The lonely superpower. **Foreign affairs**, Nova York, Council on foreign relations, v. 78, n. 2, p. 35-49, Mar./Apr. 1999.
- IKENBERRY, G. J. Institutions, strategic restraint and the persistence of American postwar order. **International security**, Boston, v. 23, n. 3, 1999.
- _____. The rise of China and the future of the West: can the liberal system survive? **Foreign affairs**, Nova York, Council on foreign relations, v. 87, n. 1, Jan./Feb. 2008.
- JORDAAN, E. The concept of a middle power in international relations: distinguishing between traditional and emerging middle powers. **Politikon**, Pretoria, Universidade da África do Sul, v. 30, n. 2, p. 165-181, Nov. 2003.
- KAPLAN, R. D. How we would fight China. **The Atlantic**, June 2005. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2005/06/how-we-would-fight-china/3959/>>. Acesso em: 5 abr. 2012.
- KEOHANE, R. Lilliputians’ dilemmas: small states in international politics. **International organization**, The MIT Press, v. 23, n. 2, p. 291-310, 1969.
- _____.; NYE, J. **Power and interdependence**. Nova York: Harper Collins Publishers, 1989.
- LAYNE, C. The unipolar illusion. Why new great powers will rise. **International security**, Boston, v. 17, n. 4, Sept./Nov. 1993.

- LAZAROU, E. Economic crisis and the future of European integration: preliminary thoughts. **Mural internacional**, Rio de Janeiro, UERJ, v. 2, n. 1, p. 12-16, jun. 2011.
- LIMA, M. R. S. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. *In*: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs**. Comércio e política. Brasília: Cepal/ Ipea, 2010. cap. 7, p. 155-179.
- MEARSHEIMER, J. Back to the future. Instability in Europe after the Cold War. **International security**, Boston, v. 15, n. 1, June/Ago. 1990.
- MORAVCSIK, A. Europe after the crisis. **Foreign affairs**, Nova York, Council on foreign relations, May/June 2012.
- NARLIKAR, A. **New powers. How to become one and how to manage them**. Nova York: Columbia University Press, 2010.
- NOLTE, D. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. **Review of international studies**, Aberystwyth, British International Studies Association, v. 36, p. 881-901, 2010.
- NYE, J. N. **The future of power**. New York: Perseus Books Group, 2011.
- ROSENAU, J. N. **Turbulence in world politics. A theory of change and continuity**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- SANTOS, M. H. C. Exportação de democracia na política externa norte-americana no pós-Guerra Fria: doutrinas e uso da força. **Revista brasileira de política internacional**, v. 53, n. 1, p. 157-191, 2010.
- SIMMONS, B. A. International studies in the global information age. **International studies quarterly**, ISA, n. 55, p. 589-599, 2011.
- SIMOENS DA SILVA, L. A. **A crise da Zona Euro e o sistema financeiro europeu**. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/artigos/120106_artigodintepanoramaeuropeu.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2012.
- SUBRAMANIAN, A. The inevitable superpower. Why China's dominance is a sure thing. **Foreign affairs**, v. 90, n. 5, p. 66-78, Sept./Oct. 2011.
- TREIN, F. Unipolaridade e multipolaridade: novas estruturas na geopolítica internacional e os BRICS. *In*: VIANA, A.; CALIXTRE, A.; BARROS, P. S. (Org.). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: Ipea, 2011. cap. 1, p. 19-64.
- WALTZ, K. **Theory of international politics**. Columbus: McGraw-Hill, 1979.