

MUDANÇA DE LUGAR: A NOVA ORDEM INTERNACIONAL E O BRASIL

Luiz Augusto Faria¹

“As grandes decisões que movem o mundo são tomadas em outros lugares, longe da nossa mesa. É preciso construir vínculos próximos em nossa região para sermos ouvidos no plano internacional. Os desafios que enfrentamos como humanidade exigem, mais do que nunca, esforços coletivos e propostas inovadoras.”

Pepe Mujica, **Carta a Lula**²

1. Introdução

“O Brasil está de volta” é uma frase repetida em diversos meios de comunicação internacionais desde que Lula assumiu a presidência pela terceira vez e retomou a agenda internacional do país. Integrante do BRICS, líder na América Latina, com fortes vínculos com a África e a Ásia e bem recebido pela Europa e pelos Estados Unidos (EUA), o país sul-americano possui um vasto horizonte de possibilidades em um momento em que a história se abre a novas perspectivas. Após séculos em que seu centro esteve localizado em uma das potências culturais europeias do Atlântico Norte, a configuração da ordem internacional hegemônica pelo Ocidente encontra-se em processo de decomposição. Sua substituição é algo que está em disputa nos movimentos dos Estados e das forças sociais que atuam em nível global (Cox 2002).

Para avaliar esses desafios e examinar suas implicações para a mudança na inserção internacional do Brasil, este texto abordará a fratura da ordem mundial hegemônica pelos EUA e o declínio de sua fase de dominação

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. E-mail: lufaria@ufrgs.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6324-4104>.

² “Las grandes decisiones que mueven al mundo se toman en otras partes, lejos de nuestra mesa. **Es necesario construir cercanía en nuestra región para hacernos oír a nivel internacional.** Los desafíos que tenemos como humanidad necesitan más que nunca esfuerzos colectivos y propuestas innovadoras.” (José “Pepe” Mujica is former President of Uruguay.)

unilateral iniciada na década de 1990, após o fim da União Soviética (URSS). Em seguida, buscará situar o interesse nacional brasileiro na possível transição da condição periférica para a de um ator com maior autonomia e influência global. Para tratar dessa possibilidade, será necessário avaliar as relações do Brasil com seus vizinhos da América Latina e do Caribe, considerando de que forma elas podem contribuir para o reposicionamento internacional do país. Por fim, o trabalho examinará os condicionantes internos da política externa, identificando o papel da luta de classes entre as diferentes forças sociais que definem a formação social nacional, sua vontade de poder no sistema mundial e suas alianças internacionais no processo de reposicionamento na hierarquia global.

2. Da Desordem a uma Nova Ordem

Para compreender o problema, é necessário adotar a perspectiva analítica que Braudel (1987) denominou *longue durée*, isto é, os séculos ao longo dos quais a história e a economia mundial evoluíram. Observa-se uma recorrência de longos períodos de estabilidade e expansão, sempre seguidos por períodos de crise, que passaram a definir a forma como o capitalismo internacional se desenvolve. Os acontecimentos contemporâneos indicam que estamos vivendo um desses momentos de transformação. A ordem internacional foi atingida por uma de suas grandes crises históricas, movimento recorrente desde sua formação no século XVII. As origens desse sistema, como demonstrou o pensador francês, remontam a um período muito anterior, quando, nos interstícios da Europa feudal, a instituição do mercado evoluiu até se configurar em espaços nacionais sob o domínio de uma nova classe social de mercadores e banqueiros: a burguesia. Nesse processo, a classe burguesa assumiu o poder nos Estados nacionais em processo de formação, colocando-se em seu centro, e internacionalizou-se com o estabelecimento do sistema interestatal consagrado no Tratado de Vestfália. Mesmo tendo se difundido por todo o mundo no século XX, esse sistema continua a ser dirigido pela civilização europeia, incluindo sua projeção na América do Norte.

Seu traço expansionista foi explicado por Arrighi (1996) como a combinação de duas lógicas de poder: a territorialista e a capitalista, respectivamente o comando da geografia humana e o controle da acumulação de riqueza. Rosa Luxemburgo (1976) afirmava que o triunfo de sua expansão mundial, ao levar o regime capitalista aos confins do planeta, indicaria seu momento terminal: não haveria mais nada a conquistar. Por outro lado, a acumulação interminável de riqueza encontra limites em sua forma material,

que produz valores de uso concretos. Na forma de dinheiro – como a matemática, uma abstração –, o infinito existe. Ao lado desse limite social e geográfico, a acumulação incessante de riquezas materiais iniciada na Revolução Industrial do século XVIII, e que explora intensamente recursos naturais não renováveis, aponta para outro limite: a destruição do equilíbrio ambiental que sustenta todas as formas de vida na Terra.

Desde a década de 1970, o impulso de ampliar a riqueza social e, ao mesmo tempo, distribuí-la de forma tão desigual tem perdido força em seu núcleo histórico hegemônico do Atlântico Norte. O motor do sistema deslocou-se para a Ásia e tornou-se cada vez mais independente do núcleo ocidental liderado pelos EUA. Em sua última grande onda de expansão, na segunda metade do século XX, o centro histórico do sistema mundial acabou transferindo a maior parte de sua atividade produtiva para outras regiões do planeta, primeiro para a América Latina e, posteriormente, para o Sul e o Sudeste da Ásia. Essa nova circunstância acabou por esvaziar as estruturas industriais do antigo centro, que havia sido seu núcleo dinâmico durante os três séculos anteriores.

Na região onde surgiu como modo de produção, predomina hoje a acumulação de capital fictício na forma de renda financeira, originada na relação entre o capital portador de juros e o capital produtivo. O primeiro tornou-se credor e passou a dirigir o segundo por meio de dívidas ou do controle de sua propriedade. Como grande parte desses ativos se encontra na periferia do sistema, seu retorno assume uma segunda forma de renda imperialista derivada da exploração dessas periferias e de seus povos endividados. Outras duas formas de renda originam-se do domínio monopolista sobre os fluxos do comércio internacional – isto é, da troca desigual – e do controle da inovação tecnológica, que gera royalties, patentes e licenças (Carchedi; Roberts, 2021).

Essas formas de exploração imperialista, justamente em razão da realocação das atividades econômicas promovida pelo antigo centro, encontram-se agora sob pressão. Por um lado, devido à crescente presença da China e de outras economias asiáticas nos fluxos de mercadorias e na pesquisa e desenvolvimento científico; por outro, pela criação de novas formas de financiamento e de investimento estrangeiro direto entre países do Sul Global e pela formação de circuitos monetários relativamente independentes do dólar.

Cada vez mais, o império norte-americano apresenta sinais de declínio. Após um período de reafirmação de sua hegemonia na década de 1980 (Tavares, 1985), os EUA iniciaram, na década de 1990, o processo conhecido como globalização neoliberal. O colapso da URSS e a incorporação de sua antiga rival, a Rússia, ao sistema capitalista pareciam anunciar aquilo que a

liderança conservadora pretendia transformar no “Novo Século Americano” (Kristol; Kagan, 1996). No entanto, essa circunstância não deu origem a uma nova fase de desenvolvimento sob a hegemonia do Ocidente liderado por Washington. Em vez disso, houve um breve período de expansão na década de 1990, seguido por tempos turbulentos que culminaram na grande crise financeira de 2008-2009. Desencadeada pelo endividamento das famílias, a crise teve início com um colapso financeiro em seu centro mundial, os EUA, e rapidamente se espalhou pelo planeta. Trilhões de dólares em pacotes de resgate para bancos e instituições de crédito impediram um efeito dominó de falências, mas a crise está longe de ter sido solucionada e foi ainda mais agravada pelos efeitos da pandemia de Covid-19, da guerra na Ucrânia e do genocídio em curso na Palestina.

Do outro lado do Atlântico Norte, a prolongada estagnação econômica da Europa aprofundou-se com o retorno da inflação e com uma crise política que trouxe de volta a terrível sombra da xenofobia nazista e do supremacismo. Essa situação adversa decorre da perda de dinamismo da Alemanha, economia central do continente, que experimentou uma redução nos ganhos de produtividade do trabalho de uma média de 4,42% ao ano entre 1950 e 1990 para apenas 1,27% entre 1991 e 2022 (Bergeaud et al., 2016). Como demonstrou Palma (2023), a renda foi concentrada por meio do congelamento virtual dos salários reais e da queda da taxa de investimento em relação ao PIB, que girava em torno de 30% na década de 1970 e caiu para 21% em 2019. A produtividade, que crescia cerca de 2% ao ano na década de 1980, despencou para aproximadamente 0,3% em 2019.

A ação dos EUA para impedir a aproximação entre Rússia e Europa, especialmente a possibilidade de uma aliança Berlim-Moscou, acabou bloqueando definitivamente uma saída alternativa europeia para a crise. O apoio que tradicionalmente haviam dado à integração europeia e ao desenvolvimento econômico mudou na década de 1980, no início do movimento de recuperação de sua hegemonia. A partir de então, buscaram conter a competição que a expansão econômica da Alemanha e do Japão representava para seu sistema produtivo pouco competitivo (Tavares, 1985). Desde então, o Japão vive um período de estagnação crônica, enquanto a Alemanha reunificada perdeu dinamismo, apesar do espaço proporcionado pelo processo de integração europeia.

A guerra na Ucrânia acelerou a tendência de dissolução da ordem do velho mundo ao resolver duas ambiguidades históricas que envolviam os dois maiores países pertencentes ao que, há cerca de 300 anos, se imaginava ser a Europa: Alemanha e Rússia. Após tentar duas vezes assumir uma posição hegemônica por meio das duas guerras mundiais que perdeu, a Alemanha

reunificada passou a ocupar um lugar central na União Europeia graças à vacilação britânica e ao recuo realista das pretensões francesas. Com sua abertura para o leste nos acordos de complementaridade econômica com a Rússia, surgiu a possibilidade de um afastamento alemão em relação aos EUA. Por sua vez, o país que herdou o Império czarista, e que vinha sendo europeizado desde Pedro, o Grande, e Catarina, foi finalmente assimilado àquilo que imaginava ser seu destino civilizatório.

Durante esse período, os EUA realizaram uma reviravolta completa em sua política em relação à Rússia. Se na década de 1990 o maior país do mundo era considerado um bom aluno das políticas defendidas por Washington, desde o início do século XXI isso mudou. Além de forçar a dissociação econômica entre a Rússia e a Europa Ocidental, foi promovido um intenso cerco a Moscou, com a aquisição de posições militares em países situados em suas fronteiras. Sentindo-se cercada, a Rússia acabou reagindo com a invasão da Ucrânia. A guerra acelerou essa mudança, com a Rússia aproximando-se do Sul Global, reforçando sua aliança asiática e assumindo uma nova identidade civilizacional não europeia (Volosyuk, 2023; Trenin, 2023; Likhasheva, 2023). A Europa, por sua vez, submete-se à vontade americana ao aumentar seus gastos militares, financiar a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e apoiar a Ucrânia, o que aprofunda sua dupla crise política e econômica (Sapir, 2023; Palma, 2023).

Além de alimentar o confronto na Europa, os EUA continuam promovendo instabilidade na Ásia Ocidental. Embora tenham encerrado suas incursões militares no Iraque e no Afeganistão, mantêm sua estratégia de cerco e pressão contra o Irã, além de incentivar divisões entre países vizinhos. Nesse contexto, seu apoio incondicional a Israel é central, uma vez que a contínua guerra colonial contra os palestinos reforça o papel de “porta-aviões terrestre” atribuído pelos americanos àquele país. A interoperabilidade entre as duas forças armadas facilita eventuais tentativas de uso da força na região para destruir ou frustrar iniciativas consideradas indesejáveis por Estados árabes e muçulmanos. O genocídio em Gaza é apenas mais uma expressão brutal dessa estratégia.

Ao mesmo tempo, em outra virada radical, a liderança dos EUA passou a considerar o desenvolvimento chinês como um desafio existencial. Sua estratégia de segurança nacional mudou da luta contra o terrorismo para o objetivo de impedir a ascensão do Império do Meio. As referências à “armadilha de Tucídides”³ passaram a aparecer com frequência nos debates

3 A ideia desenvolvida pelo historiador grego em seu clássico “A Guerra do Peloponeso” explica o início daquele evento militar pelo crescimento do poder de Atenas que obrigara Esparta a atacá-la. Em suas palavras “...foi a ascensão de Atenas e o medo que isso instilou em Esparta

em Washington (Allison, 2017). Assim, iniciou-se um cerco econômico à China por meio de sanções e restrições comerciais, seguido também por uma dimensão militar, com a escalada dos gastos em defesa por parte dos EUA e de seus aliados no Pacífico – Austrália, Japão, Coreia do Sul e Taiwan.

A China, por sua vez, continua avançando em seu caminho de desenvolvimento em direção ao que definiu como uma sociedade moderadamente próspera. Sua posição em relação aos movimentos dos EUA foi divulgada em fevereiro de 2023 em um tom bastante duro (China, 2023). Antes disso, às vésperas da invasão da Ucrânia, China e Rússia anunciaram o aprofundamento de uma parceria estratégica (China; Rússia, 2022). Ao mesmo tempo, a China (Pyng, 2023) expandiu seus movimentos de integração econômica com a Ásia e a África por meio da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI - *Belt and Road Initiative*, em inglês), além de realizar uma série de investimentos em infraestrutura e na exploração de recursos agrícolas e minerais também na América Latina (Bernardi, 2023). Completando esses movimentos, a parceria no âmbito dos BRICS se aprofundou e passou a assumir uma posição de referência alternativa ao eixo EUA-Europa. Os próximos passos dessa transformação global deverão envolver o desenvolvimento de um sistema logístico e financeiro alternativo ao atualmente controlado pelos EUA, incluindo processos de desdolarização de dívidas, pagamentos e ativos, bem como a construção de canais alternativos de comércio e investimento, como já vem ocorrendo na Ásia, na África e na América Latina. A BRI constitui a ação mais visível da China nessa direção. Quanto ao Brasil, embora não esteja integrado à BRI, existe a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana), um ambicioso plano de construção de uma infraestrutura integrada no subcontinente. O Novo Banco de Desenvolvimento, o chamado banco dos BRICS, atualmente presidido pela ex-presidente Dilma Rousseff, vem desempenhando um papel importante nesse processo.

3. A Maré Rosa e Além

A América Latina e o Caribe existem, desde sua independência há cerca de duzentos anos, como uma espécie de “oeste do sul”, um espaço dependente e associado aos centros hegemônicos do capitalismo mundial. Essa posição permitiu que a região experimentasse um vigoroso processo de industrialização iniciado por volta de 1930, ao mesmo tempo em que ocorriam, no centro capitalista, os chamados “Trinta Gloriosos” do pós-Segunda Guerra Mundial. Esse processo foi interrompido na década de 1980, com a grande

que tornou a guerra inevitável.” (Tucídides, 2020)

crise da dívida externa. Ao mesmo tempo, e associada ao problema cambial, a concentração de renda – que favoreceu o aumento da taxa de lucro por meio da redução dos salários reais – estreitou um dos motores do crescimento econômico devido à atrofia do mercado interno. A queda do investimento levou ao esgotamento do processo de desenvolvimento (Faria, 2004, 2016, 2020, 2022).

A crise levou ao abandono do projeto nacional-desenvolvimentista na década de 1990 e à adoção da prescrição neoliberal, o chamado “Consenso de Washington”, o que resultou em um período de estagnação prolongada até 2003. Na era neoliberal, as relações dos EUA com a América Latina mudaram radicalmente. No modo de desenvolvimento anterior, o fordismo, o vizinho do norte era parceiro do processo de industrialização ao sul do Rio Grande. Seu investimento estrangeiro direto levou à instalação de numerosas filiais de empresas multinacionais na região, contribuindo decisivamente para a formação de suas estruturas produtivas e industriais. No novo modelo neoliberal, que poderia ser descrito como um modelo de não-desenvolvimento, o investimento industrial foi transferido para a Ásia, especialmente para a China. O tipo de política econômica que Washington impôs por meio da coerção financeira associada à dívida externa e da interferência nos assuntos internos dos países resultou em desindustrialização, estagnação econômica e empobrecimento.

Na virada do século 21, crises de grande intensidade na Argentina, no Brasil e em toda a região resultaram em mudanças políticas que, por sua vez, possibilitaram um ciclo de crescimento entre 2004 e 2014. Conhecido como “Maré Rosa” latino-americana, foi implantada uma espécie de programa desenvolvimentista com suas especificidades nacionais, um novo projeto de expansão impulsionado pelo consumo interno impulsionado por políticas sociais que provocaram redistribuição de renda e aumento das exportações. Uma década de crescimento econômico levou à superação dos dois gargalos anteriores, o desequilíbrio externo e a insuficiência do mercado interno.

Esse período de desenvolvimento foi limitado no tempo, cerca de uma década, o que foi motivado não por qualquer insuficiência do projeto, mas pelas idas e vindas da política. Suas conquistas foram a redução da pobreza, o aumento dos salários reais, o redirecionamento dos gastos públicos na ampliação das políticas sociais de assistência, saúde e educação e o restabelecimento do papel indutivo do Estado, além da superação dos constrangimentos externos.⁴ Ao mesmo tempo, organizados em suas

4 Os resultados medidos em indicadores sociais e econômicos foram bastante expressivos, como mostra a análise do caso brasileiro pela Fiocca (2023).

instituições regionais, Mercosul (Mercado Comum do Sul), UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) e CELAC (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos), os países da região se distanciaram da perspectiva histórica ocidental e assumiram a posição de não alinhados como nações do Sul Global.

As novas políticas foram firmemente combatidas pelas classes dominantes.⁵ A reação deles foi um tanto surpreendente porque implicou uma reorganização completa da liderança política dessas forças sociais, de alguma forma replicando o que aconteceu no hemisfério norte. Uma extrema direita que vai do ordoliberal ao neofascista assumiu a liderança da burguesia. Com o firme apoio dos EUA, uma restauração neoliberal ocorreu em vários países, seja na forma eleitoral com a opção por uma direita neoliberal na Argentina, ou por golpe de Estado como na Bolívia ou uma combinação dos dois no caso do Brasil.⁶

Os governos de direita promoveram uma mudança na política externa, restabelecendo o alinhamento incondicional com os EUA e desmantelando os motores do crescimento econômico anteriores por meio do corte de gastos públicos, da concentração de renda e do aumento da pobreza. Suas ações restauraram os interesses da classe dominante e retiraram direitos das classes subalternas, sem qualquer preocupação com aquilo que poderia ser definido como um projeto nacional. Ao mesmo tempo em que buscam construir uma posição de hegemonia no sentido gramsciano, por meio de uma intensa guerra cultural, apostam na divisão da sociedade e em ações voltadas à eliminação ou ao silenciamento de grupos sociais divergentes. A pandemia de Covid-19, em 2020, apenas ampliou essa crise.

4. O Brasil e seus Desafios

Enquanto isso, na terceira década do século XXI, uma nova “Maré Rosa” se formou, tendo como elemento central o retorno de Lula ao poder no Brasil em 2023. As circunstâncias internacionais em que esse processo

5 Durante o período, o processo de queda da taxa de lucro que vinha ocorrendo desde a década de 1970 acelerou na medida em que as forças contra-remanescentes do aperto salarial ou as novas oportunidades de lucro das privatizações não estavam mais presentes (ver, para o caso brasileiro, Faria, 2022 e Marqueti et al, 2023).

6 Um golpe de Estado “constitucional”, por meio do uso do lawfare, foi responsável pelo impeachment de Dilma Rousseff em 2016. A eleição de Bolsonaro em 2018 foi favorecida pela prisão de Lula, outro caso de lawfare, e levou ao poder uma direita que, em seu extremismo, remete ao nazi-fascismo dos anos 1930.

ocorreu permitem uma margem de ação muito mais ampla⁷. Há espaço para que o continente se posicione de maneira mais autônoma entre o Ocidente e os novos polos de poder em ascensão, por meio do fortalecimento de sua aliança com o Sul Global, no qual o protagonismo do Brasil – o maior país da região – assume grande relevância.

É o que indicam os sinais vindos da terceira presidência de Lula. A tentativa de repetir o bom desempenho econômico e, sobretudo, social de seu primeiro governo exige mais do que crescimento econômico e políticas sociais redistributivas. O país, assim como toda a região, foi absorvido pelo mesmo modelo financeirizado e rentista predominante no Ocidente. O investimento permanece muito baixo e, fora o setor rural e extrativista, a produtividade cresceu muito pouco ao longo dos últimos quarenta anos. A indústria de transformação brasileira foi reduzida a 12% do PIB, contra 30,7% em 1985 (IBGE, 2023). O país detinha 2,5% da produção industrial mundial em 1990, participação que caiu para 1,3% em 2020 (CNI, 2023). A desindustrialização precoce interrompeu um processo de desenvolvimento e incorporação tecnológica que havia elevado a renda per capita para US\$ 5.600 em 1980. Durante o período neoliberal, o PIB per capita estagnou⁸. Na primeira “Maré Rosa” deste século, o PIB per capita voltou a crescer, chegando a US\$ 8.000 em 2014, um aumento de 40,4%. Com a restauração da extrema direita, a renda caiu 12,5%, alcançando cerca de US\$ 7.000 em 2022.⁹ O fenômeno da desindustrialização e da regressão econômica e social tem se repetido em toda a América Latina, com exceção da indústria mexicana, que se mantém estável em cerca de 19% do PIB desde 1985 em razão de sua integração produtiva com os EUA¹⁰.

A terceira presidência de Lula faz uma escolha entre a estagnação da financeirização globalizada e o desenvolvimento das forças produtivas com redução das desigualdades. Por essa razão, seu governo, além de implementar políticas emergenciais de combate à fome, aumentou o salário mínimo e transferiu renda para os mais pobres, ao mesmo tempo em que apresentou

7 Isso não ocorre da mesma forma em seus assuntos internos. Uma extrema direita fortalecida e uma oposição majoritária no Parlamento restringiram as opções políticas de Lula.

8 Em 2002, o valor ainda era de US\$ 5,7 mil em dólares constantes de 2015 (World Bank, 2023).

9 Esse movimento se repete nos principais países da América Latina. No caso da Argentina, os valores foram de 8,6 em 1980, 6,8 em 2002, 11,8 em 2013 e 9,7 em 2022. Já no caso do México, que não experimentou a primeira ‘Maré Rosa’, observa-se praticamente uma estagnação: 7,1 em 1980, 7,2 em 2002, 7,3 em 2013 e 7,0 em 2022, sempre em dólares constantes de 2015 (World Bank, 2023).

10 “Trata-se do fenômeno das maquiladoras, uma atividade especializada na montagem de bens industriais que ocupa o elo intensivo em trabalho da cadeia de valor.

uma agenda de reindustrialização e desenvolvimento científico e tecnológico, investimentos em infraestrutura, energia verde, melhoria da educação e da saúde e sustentabilidade ambiental. Isso implica, necessariamente, a atuação do Estado por meio de investimentos, compras governamentais, reforma tributária e financiamento por bancos públicos. Um novo parque industrial precisará ser construído para a criação de capacidades nas novas tecnologias, cujo desenvolvimento ocorreu majoritariamente fora da América Latina. Um aumento significativo da renda per capita será necessário para que o país alcance a posição de uma sociedade mais próspera.

No período de 1990 a 2002, o Brasil e toda a região aceitaram passivamente a pressão dos EUA e abandonaram qualquer ação que se assemelhasse a uma política industrial. Esforços anteriores no desenvolvimento de energias alternativas, tecnologias de informação e comunicação, indústria de defesa e setores químicos e farmacêuticos foram perdidos devido a uma abertura indiscriminada dos mercados, sem quaisquer contrapartidas de seus parceiros comerciais. Superar o atraso atual exigirá um esforço para corrigir esse erro e seguir o exemplo asiático, produzindo as capacidades necessárias para alcançar ganhos de produtividade, o que exige, além de investimentos na produção, mais educação, ciência e desenvolvimento tecnológico. Para tanto, a América Latina não pode contar com os EUA e a Europa, que estão interessados apenas em preservar o padrão de relações assimétricas característico do imperialismo.

O processo que ocorreu de forma desorganizada e não intencional, e que tornou a China o principal parceiro comercial de grande parte dos países da região, precisa ser modificado para permitir a redefinição de sua posição na divisão internacional do trabalho. Até o momento, o fluxo comercial entre a América Latina e a Ásia é composto pela exportação de produtos primários com baixo valor agregado e pela importação de bens industriais com maior intensidade tecnológica. Essa situação terá de mudar para que a região retome seu desenvolvimento, mantendo ao mesmo tempo a parceria com o país asiático.

Um instrumento central nesse reposicionamento no mundo é a integração regional em suas diversas dimensões. Se o Mercosul aumentou o fluxo de comércio entre seus membros, especialmente o de produtos industriais, até hoje teve pouca capacidade de ampliar seu alcance. Como afirmou o ex-presidente uruguaio Pepe Mujica: “...até agora, quando falamos de integração, temos sido puramente fenícios: quanto eu vendo para você e quanto você vende para mim; e os fenícios, que eram comerciantes formidáveis, não criaram nenhuma civilização” (Mujica, 2023, tradução

própria¹¹). A criação da UNASUL e da CELAC – a primeira envolvendo a América do Sul e a segunda toda a América Latina e o Caribe – ampliou a agenda da integração para incluir questões políticas e de defesa. Também deu origem a uma agenda compartilhada de investimentos, como a iniciativa da IIRSA, voltada para a integração das infraestruturas de transporte, energia e outros setores. Deixar de ser “fenícios” tornou-se uma necessidade.

No entanto, qualquer alternativa precisa ser construída por meio da política externa. Como é próprio de sua importância, o meio acadêmico mantém um importante debate sobre a política externa brasileira, alimentado pelo diálogo com o destacado corpo profissional do serviço diplomático nacional. Embora não seja objetivo deste artigo aprofundar essa discussão, é possível vislumbrar esse intenso debate a partir de dois eixos principais. De um lado, encontram-se as visões opostas entre institucionalistas pragmáticos e autonomistas (Saraiva, 2010), derivadas de diferentes maneiras de lidar com a condição periférica do Brasil: aceitá-la e explorar pragmaticamente as oportunidades que oferece, ou lutar para transformá-la.¹²

Em contrapartida, enfatiza-se a causalidade das escolhas de política externa, observando a relação entre estrutura e agência (Reis da Silva; Pérez, 2019; Pinheiro; Soares de Lima, 2018). As condições estruturais correspondem à ordem mundial e à sua hierarquia de Estados – do centro à periferia – bem como aos arranjos regionais e globais. Também fazem parte da estrutura a política nacional, a luta de classes e as formas de Estado. A agência, por sua vez, refere-se ao poder relativo dos grupos de interesse e às suas alianças e alinhamentos internacionais. Ela resulta dos graus de liberdade da política externa e da autonomia relativa do Estado.

O espaço sul-americano e latino-americano, bem como o significativo paralelismo nas histórias dos países da região, constituem importantes pontos de debate acadêmico (Pecequillo; Carmo, 2013; Saraiva, 2020; Faria, 2004). Nesse sentido, grandes movimentos da história sul-americana parecem apresentar certo grau de sincronia, como ocorreu com as duas chamadas “Marés Rosas”. Essa realidade impulsionou a integração regional. E a integração é um tema de grande importância tanto para o maior país da região quanto para os menores, pois favorece o fortalecimento econômico e político. No caso do Brasil, sua liderança regional deve ser construída no movimento necessário de integração regional. Liderar pioneiramente esse

11 “...(h)asta ahora, cuando hablamos de integración hemos sido puramente fenicios, cuánto te vendo y cuánto me vendes tú; y los fenicios, que fueron unos mercaderes formidables, no crearon ninguna civilización”

12 Há outro ponto de vista considerando a política externa brasileira como independente e autoconfiante desde o mandato de Cardoso (Cervo, 2010).

processo deve constituir uma base decisiva para a mudança de sua posição na ordem mundial.

De fato, o processo de integração regional tem ampliado a interdependência entre os países latino-americanos para além do comércio, com a construção de infraestruturas de transporte, energia e comunicação por meio de projetos da IIRSA, além da criação de instituições políticas. Seu financiamento tem sido fornecido pelo CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe – e por bancos públicos brasileiros; entretanto, dada a magnitude desses investimentos, a região necessita também de financiamento externo.

O desvio do comércio dentro da região ou em direção à China já provocou incômodo nos EUA. Em sua visão, o avanço de uma agenda política de autonomia é inaceitável. Como recorda Sapir (2023), se a dissidência de países menores, como Cuba ou Nicarágua, foi respondida com a conhecida violência, seria ainda mais inaceitável para Washington que países grandes, como Brasil ou Argentina, buscassem sair de sua área de influência. A devastação da economia e da sociedade venezuelanas constitui um sombrio alerta.¹³

A reação à crise de sua hegemonia envolve o movimento dos EUA para preservar o controle do que chamam de seu “quintal”, algo visível em numerosas declarações e, ainda mais, em ações de intervenção velada ou explícita nos assuntos internos de países da América Latina e do Caribe nos últimos anos,¹⁴ bem como na reativação do Comando Sul de suas forças armadas.¹⁵ Seu objetivo é, em primeiro lugar, manter o isolamento de Cuba, Venezuela e Nicarágua; em seguida, impedir o avanço das relações com a China ou a Rússia mesmo em questões econômicas – os investimentos da BRI são vistos como uma ameaça à sua segurança –; e, por fim, garantir que as relações interestatais ocorram apenas sob supervisão dos EUA.

13 O PIB per capita da Venezuela em dólares correntes, que era de US \$12,7 mil em 2012, antes do efeito das sanções dos EUA, caiu para 1,7 mil em 2020 e meros 3,5 mil em 2022, enquanto o PIB total passou de 371,3 bilhões em 2013 para 111,8 mil em 2021 (STATISA, 2023 e Banco Mundial, 2023). A produção de petróleo, que era de 2,4 milhões de barris por dia em 2012, caiu para 512 mil em 2021 (OPEP, 2023).

14 A recente turbulência política no Brasil, Equador, Colômbia, Peru, Venezuela, Bolívia, Argentina exemplifica esse tipo de ação.

15 A comandante do Comando Sul (SOUTHCOM), General Laura Richardson, fez uma declaração sobre a importância da América Latina para seu país, dizendo que o controle dos recursos naturais da região (Floresta Amazônica, lítio, terras raras, ouro, cobre) eram vitais para a segurança nacional de seu país, além de impedir a presença da China (Richardson, 2023).

5. A Vontade de Poder

Essas são as condições do espaço no qual os Estados e as forças sociais do Brasil e da América Latina se movimentam na redefinição de seu lugar na constelação internacional. Considero que esse reposicionamento no mundo é, em última instância, determinado pela dinâmica interna da luta de classes em cada país (Faria, 2020). Atualmente, há uma clivagem nas sociedades da região: existe um bloco conservador que luta para manter a posição de dependência e associação com o imperialismo americano, formado pela maior parte da burguesia. Mesmo em países onde o desenvolvimentismo gerou algum grau de industrialização, seu apoio entre as classes dominantes sempre foi minoritário. Esse bloco, que até 1980 era hegemonizado pela burguesia industrial e contava com o apoio de uma classe média ascendente presente nas burocracias públicas e privadas e nos pequenos negócios, transformou-se. Hoje, sua configuração é bastante diversa, com a hegemonia completa do capital financeiro, uma participação ruidosa da burguesia rural fortalecida pelo boom das commodities e o apoio de uma classe média ressentida com sua decadência social e com a ascensão das classes populares.¹⁶ Sua liderança encontra-se na extrema direita.

Contra essa nova versão de uma burguesia dependente e associada “compradora”, que no passado foi desenvolvimentista e agora é rentista, organizou-se a coalizão que venceu as eleições de 2022 com Lula. Sua base social foi composta quase exclusivamente por trabalhadores e outras classes populares mais pobres, às quais se somou uma pequena fração da classe média presente na burocracia estatal, entre educadores e cientistas, e uma parcela ainda menor da burguesia, principalmente nos setores industrial e comercial, alarmada com as inclinações nazifascistas de Bolsonaro e de seus aliados, que defendem o retorno da ditadura.

O mapa eleitoral brasileiro de 2022 evidenciou claramente essa divisão política, revelando um recorte de classe e renda entre os eleitores de Lula – majoritariamente pobres, negros e residentes de regiões menos desenvolvidas. Apenas o grupo de eleitores com renda inferior a 500 dólares votou de forma esmagadora no candidato de esquerda.

Seu projeto é a retomada do desenvolvimentismo com uma marca de classe mais forte. Além das políticas redistributivas, a inclusão social e a proteção de grupos vulneráveis assumem centralidade na agenda do governo, e a coalizão popular defende o retorno de uma política externa independente

¹⁶ A mesma classe média que, desde a luta contra as ditaduras nos anos 1970, sustentava o progresso social.

e assertiva. A mudança do lugar do Brasil – e de toda a América Latina e do Caribe – no mundo tem sido a bandeira da política externa do novo governo, o que se traduz em um grande ativismo diplomático que busca integrar a região, fortalecer a aliança com a África e a Ásia e reforçar a iniciativa dos BRICS, para a qual o recente aumento do número de países participantes representa um passo importante nessa direção.

A coalizão dos grandes países representativos dos três continentes do Sul Global atravessa um momento de definição de sua identidade, o que será decisivo para sua proposta de criação de um mundo multipolar – uma mudança histórica na forma da ordem mundial capitalista devido à ausência de uma hegemonia única. Até o presente, isso tem sido uma circunstância passageira – de anarquia ou caos sistêmico – no processo de transição entre dois ciclos sistêmicos de acumulação (Arrighi, 1996).

Para que tal hipótese se materialize, seria necessária uma transformação no nível das relações sociais, resultado da evolução das contradições do modo de produção. Um caminho possível é o proposto por Oliveira (1998). Para esse autor, a contradição entre acumulação e reprodução da sociedade está tomando forma com o surgimento de uma nova forma social, o antivalor (anti-value). A incapacidade da forma mercadoria de proporcionar estabilidade e garantir a subsistência da sociedade significa que um conjunto de atividades necessárias – como saúde, educação, infraestrutura, planejamento e controle da competição intercapitalista – tem sido cada vez mais produzido pelo Estado ou por outras formas não capitalistas de organização social, que ele define como antivalor.¹⁷

O atual debate sobre a natureza da sociedade chinesa¹⁸ traz a um nível maior de concretude a discussão acerca da natureza da transformação em curso no sistema mundial. A compreensão da formação social do “Império do Meio” no início do século XXI aparece como uma chave interpretativa para entender a transição em andamento na ordem internacional. Em oposição à percepção de uma mudança dentro da ordem mundial, outra perspectiva enxerga nas contradições do sistema capitalista – tornadas explícitas desde o final do século XX – o surgimento de limites intransponíveis, indicando que a atual crise da hegemonia dos EUA é também uma crise terminal do próprio capitalismo.¹⁹

¹⁷ O tema foi deliberado sobre uma abordagem histórica e antropológica na obra de Karl Polanyi (1946 e 1977).

¹⁸ Sobre a natureza da sociedade chinesa sob a ótica de um outsider, Gabrielli, Jabbour, 2023 e Weber, 2023, e na visão de autores daquele país Ping, 2023; Tiejun, 2021 e Zhongqiu, 2023.

¹⁹ Nessa perspectiva estão as obras de Desai, 2023 e Hudson, 2022.

Se o objetivo anunciado da aliança dos BRICS é uma ordem internacional sem hegemonia – algo completamente inédito nos 300 anos de história do capitalismo mundial – sua realização ocorreria na forma de dois sistemas paralelos e simultâneos. No primeiro, a antiga ordem capitalista estaria em declínio, mas persistiria por um longo período; enquanto o segundo se formaria, acumulando mudanças quantitativas que, em determinado momento, produziriam um salto qualitativo em direção a uma nova ordem emergente (Ping, 2023; Zhongqiu, 2023). As diferentes formações sociais nacionais participariam de ambos os sistemas enquanto não houvesse a dissolução final do antigo e a afirmação do novo. Seria um episódio revolucionário e sem precedentes.

6. Como Forma de Conclusão, se Possível

A queda da hegemonia dos EUA, o novo fortalecimento da Rússia e a ascensão da China e de outras nações do Sul estão redefinindo a ordem mundial. Ainda que não signifique necessariamente o fim de sua natureza capitalista, isso pode representar o fim de sua estrutura centralizada em torno de uma única potência imperial. Como argumenta a coalizão dos BRICS, um novo sistema internacional com organização multipolar pode estar emergindo. E ele poderia ser pacífico, e não caótico ou anárquico como Arrighi observou em outros momentos do sistema mundial. Não é incoerente prever um desequilíbrio de poder combinado com prosperidade compartilhada como forma da ordem internacional, ainda que isso seja inédito. E deverá necessariamente ser inédito se estiver em curso uma transição no próprio núcleo das sociedades – do capitalismo para outro modo de produção.

Este mundo em transformação abre oportunidades singulares para o chamado Sul Global, com o Brasil entre seus protagonistas. Como escrevi anteriormente, tudo depende das capacidades desenvolvidas por esses países para alcançar uma posição mais elevada no chamado concerto das nações. Isso está longe de representar alguma forma de democracia internacional, mas a cooperação poderia ser ampliada e a exploração da periferia pelo antigo centro imperialista poderia ser reduzida.

Como um dos maiores países do Sul, o Brasil pode desempenhar um papel importante na nova ordem mundial. Isso depende do fortalecimento de sua liderança regional na América Latina, atualmente enfraquecida por divergências políticas. Depende também da construção de uma vontade nacional voltada à autonomia e à autodeterminação. Nenhum desses objetivos conta com o apoio da fração dominante da burguesia nacional, a do

setor financeiro. No entanto, desde o início do século XXI, e apesar da forte oposição das elites capitalistas e dos EUA, os governos populares do Partido dos Trabalhadores (PT) têm conduzido o que denominam uma política externa “ativa e assertiva”, voltada para a conquista de um papel protagonista na arena internacional e para sua transformação. Ainda assim, o rumo desse processo permanece incerto.

Referências

- Allison, Graham (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Harcourt: Houghton Mifflin
- Arrighi, Giovanni (1996). *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto e São Paulo: Editora UNESP
- Bergeaud, A et al. (2016) “Productivity Trends in Advanced Countries between 1890 and 2012,” *Review of Income and Wealth*, vol. 62(3), ps 420–444
- Bernardi, B. (2023). *A nova rota da seda verde e a civilização ecológica: análise da estratégia energética ambiental chinesa para o século XXI*. Porto Alegre: PPGEI-UFRGS (PhD Dissertation).
- Braudel, Fernand (1986). *A Dinâmica do Capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco
- Carchedi Guglielmo; Roberts, Michael (2021). *The Economics of Modern Imperialism*. *Historical Materialism* 29(4), ps. 23–69
- Cervo, Amado (2010). Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53 (spe.). Dec <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300002>
- China (2023). *US Hegemony and Its Perils*. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China: Communique, February 20
- China; Russia (2022). *Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development*, February 4
- CNI (2023) .https://static.portaldaindustria.com.br/portaldaindustria/noticias/media/filer_public/5a/fb/5afb65c-ac8a-498c-b644-3e6337985b68/desempenho_da_industria_no_mundo_-_dezembro_2021.pdf Access in July 2023.
- Cox, Robert (2002). *The Political Economy of a Plural World: Critical Reflections on Power, Morals, and Civilization*. London: Routledge (with Michael G. Schechter).

- Desai, Radhika (2023). *Capitalism, Coronavirus and War: a geopolitical economy*. New York: Routledge
- Faria, Luiz A. E. (2004). *A Chave do Tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul*. Porto Alegre: FEE/Editora UFRGS.
- Faria, Luiz. A. E. (2016) *Más allá de la estanflación: el ciclo de crecimiento y crisis de Brasil, 2004-2015*. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 24(46)
- Faria, Luiz. A. E. (2020) *Interesses em Conflito: raízes internas da política externa do Brasil no século XXI* in: Míguez, María Cecilia; Morgenfeld, Leandro Ariel. *Los condicionantes internos de la política exterior: entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*. Buenos Aires: Teseo Press
- Faria, Luiz. A. E. (2022) *A bússola e o pêndulo: desenvolvimento e inserção internacional do Brasil* *Brazilian Journal of Political Economy*, 42 (2), pp. 283-303
- Fiocca, Demian (2023). *The prosperous decade of 2004-2013 and new developmentalism*. *Brazilian Journal of Political Economy*, 43(2), Pages 398-417
- Fiori, José. L. (2014) *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo
- Gabriuelli, Alberto; Jabour, Elias (2023). *Socialist Economic Development in the 21st Century: A Century After the Bolshevik Revolution*. New York: Routledge, 2023.
- Hudson, Michael. *The Destiny of Civilization: Finance Capitalism, Industrial Capitalism or Socialism*. Baskerville: ISLET Verlag
- IBGE (2023) <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html> Access July 2023
- Kristol, W.; KAGAN, Robert (1996). *Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy* *Foreign Affairs*, 75(4) pp. 18-32
- Likhasheva, Anastacia (2023). *War and the World Majority: Russians Speak*, International Manifesto Group <https://www.youtube.com/watch?v=flQPiEpVqqE> Access July 2023
- Luxemburg, Rosa (1976) *Acumulação de Capital*. Rio de Janeiro: Zahar, 2ª edição
- Marqueti, Adalmir et al. (2023) *Uma interpretação da economia brasileira a partir da taxa de lucro: 1950-2020*. *Revista de Economia Política*, 43(2), pp. 309-334

- Mujica, José “Pepe” (2023). La carta de Pepe Mujica a Lula por el “retiro” de presidentes latinoamericanos. Página 12 . Buenos Aires: 29 de mayo
- Oliveira, Francisco De (1998). Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes
- OPEC (2023). https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/AR%202022.pdf Access August 2023
- Palma, Gabriel (2023). Ricardo was surely right: the abundance of “easy” rents leads to greedy and lazy elites. A tribute to Geoff Harcourt. Cambridge Working Papers in Economics, <https://www.econ.cam.ac.uk/cwpe> , CMWPE 2326
- Pecequillo, Cristina; Carmo, Corival (2013). Regional integration and Brazilian Foreign Policy: Strategies in the South American space. *Revista de Sociologia e Política*. 21 (48).
- Ping, Yang (2023). The Ukraine Crisis and the Building of a New International System. *Wenhua Zongheng (文化纵横)*, 1(1)
- Pinheiro, Leticia; Soares de Lima Maria Regina (2019). Between Autonomy and Dependency: the Place of Agency in Brazilian Foreign Policy *Brazilian Political Sciences Review*. 12 (3) <https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030003>
- Polanyi, Karl. The Great Transformation. Origins of Our Time. Victor Gollancz, London, 1946, 305 p.
- Polanyi, Karl (1977). The Livelihood of Man. Harry W. Pearson, editor. New York: Academic Press
- Reis da Silva, André L, Perez, José O. (2019). Lula, Dilma, and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Perspectives* 46(4). <https://doi-org.ez45.periodicos.capes.gov.br/10.1177/0094582X19846521>
- Richardson, Laura (2023) <https://www.csis.org/analysis/looking-south-conversation-gen-laura-richardson-security-challenges-latin-america> Access August 2023
- Sapir, Jacques. (2023) Vers un nouvel ordre mondial? <https://www.les-crises.fr/vers-un-nouvel-ordre-mondial-par-jacques-sapir-russeurope-en-exil/> Access August 2023
- Saraiva, Miriam Gomes. (2010). “A Diplomacia Brasileira e as Visões Sobre a Inserção Externa do Brasil: Institucionalistas pragmáticos X Autonomistas”. *Mural Internacional* 1 (1):45-52. <https://doi.org/10.12957/rmi.2010.5285>.
- Saraiva, Miriam Gomes. (2020). The democratic regime and the changes

- in Brazilian foreign policy towards South America. *Brazilian Political Sciences Review* 14 (3). <https://doi.org/10.1590/1981-3821202000030001>
- STATISTA (2023) <https://www.statista.com/statistics/371876/gross-domestic-product-gdp-per-capita-in-venezuela/> Access August 2023
- Tavares, Maria C. (1985) A retomada da hegemonia norte-americana. *Brazilian Journal of Political Economy*, 5(2)
- Tenin, Dmitri (2023). War and the World Majority: Russians Speak International Manifesto Group <https://www.youtube.com/watch?v=fIQPiEpVqqE> Access August 2023
- Thucydides (2020) The History of the Peloponnesian War, (431 BCE, Translated by Richard Crawley) <https://classics.mit.edu/Thucydides/pelopwar.1.first.html> Access December 2024.
- Weber, Isabella (2023) China and neoliberalism: Moving beyond the China is/is not neoliberal dichotomy. <https://www.researchgate.net/publication/323835991> Access August 2023
- Tiejun, Wen (2021). Ten crises: the political economy of China's development. Singapore: Palgrave Macmillan
- Worldbank <https://data.worldbank.org/indicator/NY.ADJ.NNTY.PC.KD?locations=MX-BR-AR> Access August 2023
- Volosyuk, Olga (2023). International Seminar: Russia's view on International Security and Multipolarity: dialogues with Brazilian Scholars Porto Alegre: PPGEEI/UFRGS (non-recorded oral communication)
- Zhongqiu, Yao (2023). Five centuries of global transformation: a Chinese perspective. *Wenhua Zongheng (文化纵横)*, 1(1).

RESUMO

A fratura da ordem mundial e o declínio da hegemonia dos Estados Unidos são o contexto no qual deve se situar o interesse nacional do Brasil. Examina-se a possível mudança de sua posição periférica para o lugar de um ator com maior influência global. Para tanto, são avaliadas as relações do Brasil com seus vizinhos da América Latina e Caribe, e como elas poderiam ajudar a redefinir seu lugar na ordem mundial. Por fim, este artigo abordará os condicionantes internos da política externa, identificando o papel da luta de classes entre diferentes forças sociais que definem nossa formação social nacional, sua vontade de poder no sistema mundial e suas alianças internacionais no processo de reposicionamento do país na hierarquia global.

PALAVRAS-CHAVE

Ordem Mundial, Inserção Externa do Brasil, Desenvolvimento

Recebido em 22 de abril de 2024

Aprovado em 18 de setembro de 2025

Traduzido por Luana Gomes Lasmar