

# Como o Brasil deve navegar a rivalidade EUA-China após as eleições de 2022?

LUCAS CAVALCANTI DOS SANTOS

**A**scensão da China — e a perda de influência relativa dos Estados Unidos — está provocando um reequilíbrio de poder mundial (MAHBUBANI, 2020). Nesse sentido, o Brasil se vê diante do maior desafio geopolítico do século XXI: inserir-se em um sistema internacional cada vez menos unipolar (HASS, 2008). Esse já é um problema presente, e o modo como o país lidará com o desafio nos próximos anos condicionará suas possibilidades de atuação e desenvolvimento por décadas. Para obter sucesso, o Brasil deverá implementar uma política externa sofisticada e pragmática com o objetivo de intensificar, simultaneamente, as relações bilaterais com a China e os EUA, de modo a usufruir ao máximo do que ambos têm a oferecer sem negligenciar as relações com o resto do mundo, e com a América Latina em particular. Nesse sentido, as eleições de outubro de 2022 são um evento-chave para entender a atuação futura do país no contexto de competição entre superpotências.

## A transição da ordem mundial liberal para um novo arranjo de poder global

Entre 1945 e 1991, o equilíbrio de poder mundial foi bipolar. Contudo, após a queda do Muro de Berlim, em 1989, e o colapso da União Soviética, sob Gorbachev em 1991, os Estados Unidos passaram a “liderar” um sistema internacional unipolar na condição de única superpotência. Com isso, os EUA estenderam a primazia que já exerciam no mundo capitalista para outras regiões, como o Leste Europeu. Trata-se da “ordem internacional liberal” ou “ordem internacional americana”, terminologia um tanto disputada que, de modo geral, se refere ao arranjo institucional e de segurança desenhado e capitaneado pelos EUA com a subscrição, não necessariamente a bom grado, de grande parte da comunidade internacional.

De acordo com Joseph Nye (2019, p. 71-72), essa ordem americana foi sustentada por quatro pilares. O primeiro pilar, de natureza econômica, foi erigido com as instituições liberais de Bretton Woods, ainda em 1944. O segundo pilar, securitário, veio com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), do Conselho de Segurança com membros permanentes possuidores do poder de veto e, em

1949, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para conter o estado soviético. O terceiro pilar, de ênfase — ao menos oficialmente — nos direitos humanos e nos valores políticos ocidentais, materializou-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, e na expansão das democracias liberais patrocinadas pelos EUA, como em dois países-chave na geopolítica do pós-guerra: Japão e Alemanha. Por fim, o quarto pilar diz respeito à provisão de bens comuns globais, como a liberdade de navegação e as iniciativas de controle de material bélico e de limitação da proliferação de mísseis e armas de destruição em massa. Importante ressaltar, também, a hegemonia regional dos EUA em seu entorno estratégico, do Canadá à América Latina e ao Caribe. Sem esse domínio indisputado da “vizinhança”, dificilmente conseguiria projetar seu poder no restante do mundo (MEARSHEIMER, 2001).

Agora, essa ordem internacional construída pelos EUA está com os dias contados (LAYNE, 2018, p. 111). Alguns dados econômicos claramente ilustram tal afirmação. Em 1991, o produto interno bruto (PIB) dos EUA foi de USD 6.16 trilhões (WORLD BANK, 2022). Já o da China foi de USD 383 bilhões, apenas 6% do PIB americano (ibid.). Nas três décadas desde então, muita coisa mudou. Uma dessas mudanças é o papel da China no cenário internacional, evidenciado pela evolução do seu PIB comparado ao dos EUA: USD 17.73 trilhões frente a USD 23 trilhões em 2021 (ibid.). Ou seja, a economia chinesa foi de 6% a 77% da economia americana em meros 30 anos. Essa ascensão não tem precedentes na história da humanidade, seja em sua escala, seja em sua velocidade. Ademais, o avanço chinês não foi apenas econômico, mas também social, cultural, científico-tecnológico e militar, constituindo um arranjo de poder mais complexo e sem paralelos, muito diferente daquele da Guerra Fria.

Nada disso quer dizer que a China se tornará inevitavelmente o número 1 em termos de poder absoluto (coercivo, econômico e soft power). Contudo, certamente implica que a atual ordem internacional deverá se adaptar para acomodar a superpotência emergente. Como e em que grau essa mudança ocorrerá, e se será pacífica ou violenta, ainda está em aberto, e depende de muitos fatores, incluindo não só as preferências chinesas, mas também o comportamento da potência dominante — os EUA — e dos demais atores internacionais. Exceto pelos Estados Unidos, cujo interesse é manter o status quo de dominância global e de hegemonia regional, à maior parte do mundo interessa que o novo arranjo de poder seja multipolar ao invés de bipolar. Isso porque a influência relativa de cada país ou bloco seria maior dessa forma — em um cenário de não alinhamento a um lado ou outro —, refletindo em maiores possibilidades de atuação internacional na busca das respectivas necessidades nacionais ou regionais.

Entretanto, a estratégia de Washington é subverter os esforços desses países de atuarem em uma ordem multipolar (AMORIM, 2020). Se o objetivo estadunidense é manter sua hegemonia mundial, ainda que irrealista (se a premissa da inevitabilidade da ascensão chinesa for aceita), tal concepção faz sentido. Afinal, em um contexto geopolítico

polarizado, seria mais fácil arregimentar uma coalizão antichinesa empregando o discurso “with us or against us” — “conosco ou contra nós”. Tal cenário, contudo, é completamente contrário aos interesses brasileiros e latino-americanos.

## **Brasil: interesses nacionais e atuação autônoma**

Para se pensar uma política externa estratégica, é preciso entender quais são os interesses nacionais de um país, pois só assim é possível orientar sua atuação internacional de acordo com objetivos próprios, e não os de nações estrangeiras, como EUA e China. Esse conceito é central, e perpassa por interesses políticos, securitários, econômicos, culturais e outros mais, sendo influenciado cognitivamente pelos modos de pensar, tradições, valores, ideologias e outras características dos sujeitos envolvidos e da sociedade como um todo (LIU, 2013, p. 121). No caso do Brasil, a formulação dos interesses nacionais deve refletir sua capacidade de imaginar soluções para seus maiores problemas (JUNGMANN, 2022), como a fome, a pobreza, a violência e as violações dos direitos humanos, o desemprego, a desigualdade social, a educação precária, a impotência tecnológica, a destruição de biomas e questões ambientais, entre outros.

Além de soluções domésticas, como mudanças legislativas e culturais, muitos desses problemas envolvem a atuação diplomática ativa e a concepção de um projeto nacional de desenvolvimento, capaz de fomentar o crescimento econômico de longo prazo e a produção de conhecimento relevante. Tudo isso requer autonomia decisória para uma política externa capaz de negociar com diversos parceiros a partir de motivações pragmáticas, focadas nas nossas necessidades e não em questões primariamente ideológicas ou no alinhamento automático a uma ou outra potência à revelia do interesse nacional.

Isto posto, os obstáculos para essa atuação autônoma são de duas origens. O primeiro é interno, constituído pela própria formulação dos objetivos da política externa do país, que, no governo Bolsonaro, têm sido contrários aos interesses nacionais, guiados por questões ideológicas e materializados no alinhamento automático aos EUA, especialmente durante o governo Trump e a gestão do ex-chanceler Ernesto Araújo (KALOUT; MARTINS, 2022, p. 85). O segundo é de origem externa e toma forma nas pressões dos Estados Unidos no sentido de adequar a política externa brasileira aos interesses americanos. Isso é ilustrado pelo episódio em que Washington tentou incessantemente convencer o Brasil a impedir a Huawei, empresa chinesa, de fornecer equipamentos para a construção da infraestrutura de 5G no país, com o argumento infundado de possível espionagem contrastando, inclusive, com a espionagem da então presidente Dilma Rousseff e de empresas brasileiras conduzida pelo governo dos EUA (ibid., p. 84).

Ainda sobre as tentativas de um governo estrangeiro de influenciar a atuação internacional brasileira, é impossível não mencionar outros exemplos. Os EUA têm um histórico extenso de coerção ilegal de países soberanos aos interesses americanos, seja por intervenções militares e sanções unilaterais contrárias ao direito internacional, seja pelo patrocínio de golpes de estado contra governos democraticamente eleitos ou o apoio a ditaduras “amigáveis”, especialmente na América Latina e no Caribe, incluindo o Brasil (ibid.).

Apesar dos atritos, tanto a China quanto os Estados Unidos são dois parceiros fundamentais do Brasil. Comercialmente, o Brasil é significativamente mais dependente da China do que dos EUA, e a tendência é que isso se intensifique no futuro (ibid.). Contudo, os EUA seguem sendo o segundo principal parceiro comercial do Brasil (ibid.). No campo econômico, os americanos ainda são predominantes, sendo a origem da maior parte dos investimentos diretos estrangeiros no país (ibid.). Essa elevada relevância econômico-comercial das duas superpotências se repete com outros países ao redor do mundo, demonstrando a importância de se manter boas relações com os dois pólos.

Diante das dificuldades, e tendo em vista a limitada capacidade do Brasil de influenciar, sozinho, a maior rivalidade geopolítica da história, é fundamental para o país unir forças a outras nações. Entre elas, incluem-se os vizinhos latino-americanos e países dependentes de outras regiões do mundo, como África e Ásia, que compartilham o interesse comum de manter a habilidade de perseguir autonomamente objetivos de interesse nacional em meio a pressões dos EUA para isolar a China ou vice-versa, bem como de garantir uma transição pacífica para uma ordem mundial multipolar baseada em normas e instituições multilaterais, eficientes e justas, i.e., construídas coletivamente. Agindo em concerto, esses países terão melhores condições de resistir a tais pressões e, inclusive, impor custos a quaisquer pretensões de se iniciar uma nova “Guerra Fria” e impor decisões binárias prejudiciais ao progresso de tantos países.

## **As eleições de 2022 e possíveis cenários**

Considerando tudo isso, são três os cenários factíveis quando pensamos na eleição dos possíveis candidatos à Presidência do Brasil. De todos os que disputam a Presidência da República, 4 possuem 2% ou mais das intenções de voto (PODER 360, 2022). Jair Bolsonaro, candidato à reeleição pelo Partido Liberal (PL), representa o pior cenário possível para as perspectivas futuras do Brasil no que tange uma política externa estratégica autônoma e consonante aos interesses nacionais como descritos acima.

Ao longo de seu mandato atual, Bolsonaro promoveu um desmonte no Ministério das Relações Exteriores (MRE, Itamaraty), cuja continuidade burocrática funcionou historicamente como resistência a grandes desvios em relação à tradição diplomática brasileira de pragmatismo e profissionalismo (SARAIVA e ALBUQUERQUE, 2022, p. 157-159). O presidente atuou, ainda, na promoção e demissão de pessoas em cargos-chave, abrindo espaço para não-diplomatas e editou a Medida Provisória Nº 870 para alterar as regras hierárquicas do MRE, o que possibilitou a elevação de diplomatas inexperientes a cargos importantes, em detrimento dos quadros mais preparados. Ernesto Araújo, seguidor do ideólogo bolsonarista Olavo de Carvalho, atuou para extirpar as correntes de pensamento tradicionais do Itamaraty, substituindo embaixadores em países importantes e modificando até mesmo o concurso para o Instituto Rio Branco (ibid.).

Apesar dos ataques de Bolsonaro, que causaram danos sérios à diplomacia brasileira, como isolamento internacional e perda de prestígio, houve certa continuidade, o que se pode atribuir à resistência por parte tanto do MRE, quanto do Congresso Nacional e parte da base de apoio do presidente, em especial empresários, exportadores de commodities e ruralistas, para os quais manter boas relações comerciais com a China é vital (ibid.). Ainda assim, um segundo governo significaria o aprofundamento da crise diplomática do país, talvez com prejuízos irreversíveis, pois à medida em que a rivalidade EUA-China se intensifica, eleva-se o custo da predileção bolsonarista por uma agenda exterior negligente e baseada não no pragmatismo, mas em valores particulares, como a religião, o anticomunismo e o antiglobalismo (ibid., p. 160).

Uma segunda possibilidade seria a eleição de Simone Tebet, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). No programa de governo de Tebet, não há uma seção dedicada à política externa, mas propostas relacionadas encontram-se dispersas no documento. De modo geral, a candidata ressalta a importância de abandonar políticas isolacionistas e de recuperar o protagonismo internacional, especialmente em temáticas como sustentabilidade e promoção do multilateralismo (BERRINGER e SOUSA, 2022). Contudo, seu programa defende explicitamente a continuidade e a intensificação de reformas neoliberais que ganharam força no governo Temer, listando medidas como “ampliar o grau de abertura comercial e de internacionalização da economia brasileira” e “avançar no acesso à OCDE” (ibid.).

Em suma, um possível governo Tebet poderia possibilitar a volta da normalidade no Itamaraty, com o resgate de seu profissionalismo e sua tradição universalista, mas sem a tão necessária e clara concepção de objetivos externos baseados em um plano nacional de desenvolvimento. Ao contrário, a gestão neoliberal e a abertura econômica descriteriosa visada por Tebet em um momento geopolítico tão crítico poderia afundar ainda mais a dependência econômica que o Brasil possui em relação à China e aos EUA.

Por fim, a terceira possibilidade seria a eleição de Lula ou Ciro Gomes, respectivamente do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Seus planos são sucintos e não contemplam seção específica para política exterior. Contudo, a julgar pelos artigos de Celso Amorim (2020; 2022), assessor de Lula, e pelo capítulo dedicado à matéria no livro-plano de Ciro (2020), ambos têm visões muito semelhantes à respeito do papel do Brasil no mundo e entendimentos sofisticados acerca da importância de uma diplomacia pragmática como instrumento central de um plano nacional de desenvolvimento que leva em conta a realidade de país dependente e almeja superar tal condição.

Ambos estão cientes do ponto de inflexão que é a competição geopolítica EUA-China para o futuro do Brasil e ressaltam explicitamente que o país deve buscar aprimorar laços diplomáticos com parceiros estratégicos, incluindo as duas superpotências, mas também países da América Latina e Caribe, especialmente por meio do Mercosul, e outras regiões, através do BRICS e outras instituições multilaterais.

## Conclusões

Em suma, nos últimos 4 anos, o governo Bolsonaro infligiu danos ao Itamaraty e descredibilizou a, até então, prestigiosa diplomacia brasileira. Ao demonstrar submissão aos interesses americanos durante o governo Trump e, depois, agir com negligência ao atribuir prioridades internacionais baseadas em valores ideológicos pessoais, ele colocou o país em uma posição perigosa de isolamento. Das três principais candidaturas alternativas, tanto Lula como Ciro representam projetos de uma política exterior muito semelhantes e muito bem adequadas ao desafio de inserir o Brasil estrategicamente em um contexto internacional marcado pela crescente rivalidade geopolítica entre os Estados Unidos e a China. Sobretudo, ambos demonstram entender que, para influenciar a favor do Brasil a nova ordem mundial em formação, devem atuar em conjunto com outros países na América Latina e no mundo para evitar a imposição de escolhas binárias em um contexto bipolar e, ao invés disso, promover um sistema multipolar baseado em normas, em instituições e na cooperação internacional.

Apesar da importância do período eleitoral para a manutenção do regime democrático, a participação da população na política vai além, uma vez que, assim como colocou Sartori (2009), “a democracia não é somente votar e eleger”, mas também tudo o que envolve as decisões públicas tomadas pelos governantes democraticamente eleitos, especialmente no período subsequente ao eleitoral. Partindo do entendimento de que a democracia acontece de forma perene para além de momentos notáveis, como durante os períodos de eleição, esta análise visa realizar uma avaliação de possíveis impactos

que o próximo mandato presidencial (2023-2026) pode causar, em particular em uma das temáticas relevantes para a retomada de uma imagem positiva que o Brasil outrora teve no cenário mundial: a maneira que questões migratórias possivelmente serão abordadas durante os próximos quatro anos.

Para além disso e visando tornar mais clara a relação entre a influência dos presidencialistas nos assuntos mencionados até aqui, serão abordados assuntos referentes à Política Externa Brasileira (PEB) recente, a alguns dos fluxos migratórios contemporâneos presenciados na América Latina e ao fluxo migratório mais relevante para o Brasil até então: o de migrantes e refugiados venezuelanos.

## Referências

---

AMORIM, C. Política Internacional e o Brasil no Mundo: da unipolaridade consentida à multipolaridade possível. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, [S. l.], n. 1, p. 19–32, 2022. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/4>. Acesso em: 25 ago. 2022.

AMORIM, C. Reflexões sobre a geopolítica depois da pandemia. In: BUSS, P.M.;

FONSECA, L.E. eds. Diplomacia da saúde e Covid-19: reflexões a meio caminho. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19 Fiocruz; Editora FIOCRUZ, 2020, p. 27-34. Informação para ação na Covid-19 series. ISBN: 978-65-5708-029-0. <https://doi.org/10.7476/9786557080290.0002>.

BERRINGER, T.; SOUSA, A. T. a Política externa dos candidatos à presidência. *Outras Palavras*, ago 2022. Disponível em: <https://outraspalavras.net/estadoemdisputa/a-politica-externa-dos-candidatos-a-presidencia/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

GOMES, C. Projeto Nacional: o dever da esperança. São Paulo: LeYa, 2020.

HASS, R. N. Na era não-polar, EUA não podem mais ser sozinhos. Entrevista, Folha de S. Paulo, maio 2008. Disponível em: Folha de S. Paulo - Entrevista da 2ª - Richard N. Haass: Na era não-polar, EUA não podem mais ser sozinhos - 12/05/2008 (uol.com.br). Acesso em: 21 out. 2022.

JUNGMANN, R.; CEBRI-REVISTA. “É fundamental que o Brasil faça escolhas a partir da projeção de seus interesses, e não dos interesses dos EUA ou da China”. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, [S. l.], n. 2, p. 166–174, 2022. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/35>. Acesso em: 30 ago. 2022.

KALOUT, H.; MARTINS DA COSTA, H. B. . A rivalidade China-EUA e os interesses estratégicos do Brasil. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, [S. l.], n. 2, p. 70–89, 2022. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/30>. Acesso em: 27 ago. 2022.

LAYNE, C. The US-Chinese power shift and the end of the Pax Americana. *International Affairs*, v. 94, n. 1, p. 89-111. <https://doi.org/10.1093/ia/iix249>

LIU, Z. The concept of national interests. In YANG, J. *China’s Diplomacy: theory and practice*. Singapura: World Century, 2013, p. 121-189. [https://doi.org/10.1142/9781938134395\\_0003](https://doi.org/10.1142/9781938134395_0003).



MAHBUBANI, K. Has China Won? The Chinese Challenge to American Primacy. 1ª ed. New York: Foreign Affairs, 2020.

MEARSHEIMER, J. The Tragedy of Great Power Politics. New York: W.W. Norton & Company, 2001.

NYE, J. S. The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump. *International Affairs*, v. 95, n. 1, p. 63-80, 2019. <https://doi.org/10.1093/ia/iiy212>

PODER360. Leia as pesquisas Ipec para presidente... Poder 360, ago. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/pesquisas/leia-as-pesquisas-ipecc-para-presidente-em-sp-rj-mg-pe-e-df/>. Acesso em: 01 set. 2022.

SARAIVA, M. G.; ALBUQUERQUE, F. L. Como mudar uma política externa?. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, [S. l.], n. 1, p. 148-166, 2022. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/10>. Acesso em: 27 ago. 2022.

WORLD BANK. GDP (current US\$) - China, United States. World Bank, 2022. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN-US>. Acesso em: 30 ago. 2022.