



A “ASCENSÃO DO RESTO” E O DECLÍNIO DOS ESTADOS UNIDOS: ANSIEDADES E PERSPECTIVAS

GUSTAVO RESENDE MENDONÇA

Mestre em Relações Internacionais pela UnB

E-mail: gusresendem@gmail.com

Resumo

Na última década, o tema do declínio da potência norte-americana tem ocupado o centro dos debates na comunidade relacionada à Relações Internacionais. Paralelamente, o crescimento do poder e da assertividade da China capturou a atenção de muitos observadores. O presente artigo pretende explorar as visões e perspectivas contemporâneas sobre esses dois temas, com especial atenção ao que diz respeito ao fim do Império Norte-Americano. As duas principais visões sobre o tema, declinista e anti-declinista, são mapeadas no presente artigo. O artigo também buscar relacionar as implicações do declínio dos Estados Unidos e da ascensão da China para a ordem liberal internacional. As conclusões da análise sugerem que, embora os Estados Unidos tenham experimentado um significativo declínio em sua posição de poder, é cedo demais para se escrever o obituário do Império Norte-Americano.

Palavras Chave: Estados Unidos; China; hegemonia.



Abstract

In the last ten year, the subject of the declining American power has taken the center of the debate in the International Relations community. In the meantime, China has been growing stronger and more assertive. The article seeks to explore the views and perspectives on these two trends, especially the issue of the end of the American Empire. The two many views on the subject, the anti-declinst and the declinst, are mapped on the current paper. In a related issue, the paper also seeks to analyze the relation between the decline of the American power, the rise of Chine as a superpower and the state of the international liberal order. The conclusions drawn from the analysis suggest that, even thought the American power has experienced a great decline, it is tor early to write the obituary of the American Empire.

Keywords: United States; China; Hegemony

INTRODUÇÃO

No início da década de 1990, a euforia derivada do fim da Guerra Fria havia dominado a opinião pública e os tomadores de decisão norte-americanos. Charles Krauthammer foi quem melhor encapsulou o espírito da época ao cunhar o termo “momento unipolar”, que sumariava a posição dos Estados Unidos no topo da hierarquia de poder internacional (HOOK; SPANIER, 2010: 184). Outros observadores descreveram os Estados Unidos como “a superpotência solitária”, “a hiperpotência’ ou “a nação indispensável (KAGAN, 2012: 122). A percepção de que a vitória na Guerra Fria havia rendido dividendos e assegurado a disseminação do capitalismo liberal era praticamente consensual. De fato, Francis Fukuyama chegou a afirmar, em artigo bastante popular, que o liberalismo democrático havia se consolidado como único modelo ideológico viável para a organização política das nações e que a história –concebida como a luta pela hegemonia das idéias políticas, havia chegado ao fim (FUKUYAMA, 1989: 13). A década de 1990 também foi marcada pelo ceticismo acerca do crescimento econômico chinês. Em 1999, Gerald Segal publicou um artigo de grande repercussão com o título de “A China importa?”, no qual o autor concluía que “o reino do meio está condenado a ser uma potência média’ (SEGEL, 1999:3). Em síntese, nos últimos anos do século XX, o poder norte-americano era praticamente incontestável.

Trinta anos após o Fim da Guerra Fria, o momento unipolar parece ter findado. Stephen Walt enuncia enfaticamente “o fim da era americana” (WALT, 2012: 6), enquanto Charles Kupchan declara “o ocaso da primazia ocidental” (KUPCHAN, 2012: 85) e Arvind Subramanian avalia que “a transferência de poder (dos Estados Unidos para a China) está completa (SUBRAMANIAN, 2012: 3). Se outrora expressões como “o fim da história”, “o consenso de Washington” e “unipolaridade” dominavam o léxico das Relações Internacionais, atualmente, “o mundo pós-americano’ (ZAKARIA, 2008: 11), “o mundo pós-ocidental” e “o consenso de Beijing” (HALPER, 2010: 20) são os jargões mais utilizados. A aceitação do declínio também é corrente entre o público norte-americano: uma recente pesquisa do instituto Gallup demonstra que 52% dos estadunidenses acreditam que a China



já é a maior economia global (CHU, 2012:1). A percepção quase generalizada é de que, não apenas a hegemonia norte-americana soçobrou, mas de que o livre-mercado encontra-se em declínio e o longo ciclo de dominação ocidental chegou ao seu crepúsculo.

No entanto, da mesma forma que as previsões acerca do "fim da história" não se concretizaram, constatações da chegada do "mundo pós-americano" podem se mostrar prematuras. Diversas vozes dissidentes enfatizam a natureza resiliente do poder norte-americano e as fragilidades dos eventuais concorrentes geoestratégicos dos Estados Unidos. Ian Bremmer enuncia que "qualquer avaliação que refute a possibilidade de uma recuperação dos Estados Unidos simplesmente desconsidera a história" (BREMMER, 2012:185). Robert Kagan argumenta que o único perigo real para a hegemonia norte-americana é o chamado "suicídio da superpotência", no qual os Estados Unidos abandonariam suas responsabilidades internacionais devido a uma crença (equivocada) na diminuição de suas capacidades (KAGAN, 2012:133). Para Joseph Nye, narrativas sobre o declínio dos Estados Unidos não são acuradas e podem levar a perigosas opções de política externa (NYE, 2010: 11). Em resumo, embora a hipótese de que o império norte-americano encontrou seu fim seja generalizada, ela está longe de ser consensual.

O presente artigo, de caráter exploratório, tem como objetivo oferecer um panorama do debate acerca do declínio hegemônico norte-americano e da ascensão da China e, em menor escala, outros países emergentes como novos centros de poder mundial. Os fatos objetivos que corroboram a percepção do fim da hegemonia norte-americana serão avaliados na primeira sessão. Posteriormente, as duas correntes - declinista e anti-declinista - serão analisadas. Subsidiariamente, a discussão sobre o destino da ordem internacional - o conjunto de instituições, normas e regras comuns que orientam o comportamento externo dos atores internacionais - também será auferida. Por fim, as conclusões da presente análise serão apresentadas.

1. O gigante ferido: o início do declínio do império americano

De maneira simplista, três fenômenos ensejam o declínio da hegemonia norte-americana: a crise de legitimidade, a fragilidade econômico-institucional e a ascensão de novos concorrentes estratégicos. A presente sessão tem como objetivo elaborar de forma sintética as principais características dos três fenômenos e demonstrar como eles se intensificaram no início do século XXI.

Em retrospectiva, é possível estabelecer, não sem prejuízo de erro, que o apogeu do poder norte-americano se deu em meados de 2001. No final daquele ano, os três fenômenos deletérios à hegemonia norte-americana ganharam considerável força. Em primeiro lugar, os atentados de 11 de setembro ensejaram uma resposta política por parte da administração Bush que solapou a legitimidade da liderança internacional dos Estados Unidos e evidenciou a ineficácia de diversas organizações internacionais multilaterais. Em segundo lugar, os problemas da economia e da política doméstica norte-americana tornaram-se mais evidentes a partir de 2001. O déficit fiscal norte-americano ganhou considerável força com os cortes tributários realizados pela gestão Bush (em 2001 e 2003) e pelas respostas militares aos ataques de 11 de setembro (ALTMAN; HAAS, 2010: 25).



De forma análoga, a polarização política ganhou força nos Estados Unidos após o 11 de setembro. Finalmente, em novembro de 2001, Jim O'Neill, economista britânico da Goldman Sachs, cunhou o acrônimo BRIC, fato que ajudou a despertar o interesse internacional para os mercados emergentes e para a "ascensão do resto" (O'NEILL, 2012: 22).

1.1 A crise na ordem internacional

O primeiro sinal do declínio da hegemonia norte-americana foi ensejado pelos ataques terroristas de 11 de setembro. Confrontada com novas formas de ameaça à segurança dos Estados Unidos, a administração Bush empreendeu uma radical mudança na grande estratégia de política externa norte-americana (IKENBERRY, 2011:254). O centro da doutrina Bush consistia na prerrogativa de ação unilateral na defesa da segurança do país e no combate às ameaças – reais ou percebidas – aos interesses dos Estados Unidos (IKENBERRY, 2011: 255). Além da prerrogativa de ação unilateral, a doutrina Bush advogava a intervenção militar preventiva - mais ampla que a ação preemptiva, contra um ataque iminente, o ataque preventivo pode ser realizado contra inimigos percebidos que não necessariamente estão prestes a atacar -, o alcance global dos interesses de segurança dos Estados Unidos e a definição da qualidade dos relacionamentos dos Estados Unidos baseada na cooperação na Guerra ao Terror (HALPER, 2010: 231). Colin Dueck, analista conservador de política externa, definiu a política externa de Bush como uma combinação de nacionalismo e intervencionismo, duas características com limitado apelo internacional (DUECK, 2010: 266).

A visão de Bush se provou insustentável e impopular internacionalmente (IKENBERRY, 2011: 270). O sistema internacional foi rapidamente galvanizado em dois blocos: os aliados norte-americanos e seus inimigos. Bush moveu a hegemonia norte-americana cada vez mais em direção a uma hierarquia imperial baseada na coerção (LAKE, 2010: 180). Uma das concepções básicas da estratégia externa da gestão Bush é que os Estados Unidos estariam acima das normas e leis internacionais, embora o país esperasse que as demais potências respeitassem o direito internacional (IKENBERRY, 2011: 268). Como resultado, a ordem internacional – baseada em valores e leis comuns – perdeu espaço para uma nova concepção de hierarquia calcada na força e na aceitação das regras internacionais somente na medida em que fossem deferentes aos interesses dos Estados Unidos.

É importante destacar que o enfraquecimento da ordem internacional, em última instância, prejudicou a projeção de poder dos Estados Unidos. A ordem internacional, erguida com base nos valores dos Estados Unidos, proporcionou estabilidade e disseminação dos valores do capitalismo liberal, de forma que o avanço dos interesses econômicos dos Estados Unidos se tornou mais simples (LAKE, 2010: 178). A ordem internacional ajudou a legitimar a liderança dos Estados Unidos e impediu que outras potências forjassem uma aliança contra-hegemônica (IKENBERRY, 2011: 278). O unilateralismo norte-americano prejudicou sistematicamente a habilidade dos Estados Unidos de influenciar seus aliados e favoreceu o crescimento da presença da China nas nações em desenvolvimento (HALPER, 2010: 232). O crescimento da presença da China na África, por exemplo, foi facilitado pela enfraquecimento das ações humanitárias dos Estados Unidos na região, ocasionado pela restrições orçamentárias impostas pela Guerra ao Terror.



Em síntese, os Estados Unidos são os principais beneficiados pela ordem internacional vigente. Ao solapar as bases da ordem internacional, a estratégia internacional da gestão Bush atentou, em última instância, contra os próprios recursos de poder norte-americanos.

1.2 O panorama doméstico

1.2.1 O titã acorrentado: dívida, desigualdade e desemprego

A maioria das narrativas históricas sobre o declínio do poder norte-americano se foca nos problemas econômicos do gigante ocidental (JOFFE, 2009: 25). Na década de 1960, o modelo econômico planejado da União Soviética parecia mais racional e eficiente que o capitalismo liberal norte-americano, fato que levou ao economista Paul Samuelson a prever, em 1961, que a economia soviética superaria a norte-americana em 1984 (ACEMOGLU; ROBINSON 2012: 101). Na década de 1970, a dependência energética, os crescentes déficits comerciais, a queda das reservas em ouro e o aumento do gasto com programas de bem-estar pareciam sinais do colapso da hegemonia econômica dos EUA (KAGAN, 2012: 119). Posteriormente, o modelo econômico japonês, calcado no planejamento e na intervenção estatal, aparentava ser amplamente superior ao capitalismo de livre-mercado dos Estados Unidos (JOFFE, 2009: 21). As três previsões se mostraram precipitadas, especialmente após o fim da Guerra Fria e a estagnação econômica do Japão. Atualmente, no entanto, novas profecias sobre colapso econômico voltaram ao centro do debate sobre o declínio do poder estadunidense.

Uma das fraquezas estruturais mais relevantes da economia norte-americana é o expressivo déficit federal. A dívida pública do governo dos Estados Unidos triplicou na década passada, ao saltar de US\$ 3,5 trilhões (ou 35% do PIB dos EUA) para US\$ 9,0 trilhões (62% do PIB) entre 2000 e 2010 (ALTMAN; HAAS, 2010: 27). Estima-se que o déficit público norte-americano tenha somado US\$ 14 trilhões em 2011 (90% do PIB), maior valor desde o fim da Segunda Guerra Mundial (KUPCHAN, 2012:77). Segundo projeções, a dívida norte-americana pode atingir 100% do PIB em 2020 e 190% em 2035, mantidos os atuais padrões de despesa e receita (LAYNE, 2012: 27). A primeira consequência de um déficit tão elevado é um aumento na taxa de juros. Roger Altman e Richard Haas calculam que o custo dos juros elevados e do refinanciamento da dívida podem rapidamente superar US\$ 5 trilhões ao ano (ALTMAN; HAAS, 2010: 27). Outras previsões apontam os serviços da dívida pública norte-americana também serão um problema relevante e superarão os gastos com defesa em algum ponto da década de 2030 (JACQUES, 2012: 625).

Do ponto de vista da projeção de poder, o déficit público elevado tem duas consequências para os Estados Unidos. Em primeiro lugar, a austeridade deve afetar o orçamento da defesa, da inteligência, da ajuda externa e da segurança doméstica. A restrição orçamentária começou seus efeitos sobre a política externa já em 2011, quando o orçamento do Departamento de Estado foi reduzido em US\$ 8,5 bilhões (NYE, 2011:1). A defesa deve sofrer cortes ainda maiores, uma vez que representa cerca de 15% do orçamento federal dos EUA e aproximadamente 5% do PIB do país



(ALTMAN; HAAS, 2010: 30). Politicamente, é mais simples cortar gastos com defesa e ajuda externa, uma vez que, diferente de programas de bem-estar social, seus gastos não são compulsórios (FERGUSON, 2010: 30). Em segundo lugar, o alto endividamento aumenta a vulnerabilidade externa norte-americana, especialmente porque 50% dos ativos da dívida pública são controlados por estrangeiros (KUPCHAN, 2012: 77). Cerca de um quarto da dívida pública dos EUA é controlado pela China, fato que gera temor entre os analistas de política externa. Especula-se que a China pode usar os ativos da dívida pública norte-americana como ferramenta política, impedindo que os EUA ajam em questões controversas, como Taiwan ou promoção da democracia (ALTMAN; HAAS, 2010: 31).

O alto endividamento pode ter repercussões mais amplas para o poder norte-americano. O historiador Niall Ferguson argumenta que crises fiscais são a principal causa do colapso de grandes impérios (FERGUSON, 2010: 29). Segundo o autor, o problema fiscal nos Estados Unidos pode comprometer a confiança internacional na economia norte-americana. Envoltos em um clima de temor e desconfiança, até mesmo pequenos eventos – como a quebra de um banco – podem precipitar o fim do complexo sistema imperial norte-americano (FERGUSON, 2010: 32). O alto endividamento também compromete o valor do dólar como reserva internacional e acelera a ascensão do Reimibi no sistema financeiro internacional (JACQUES, 2012: 625).

Embora o endividamento seja o problema mais proeminente da economia norte-americana, não é único. A desigualdade econômica crescente e a estagnação da renda da classe média podem ter um efeito mais grave sobre a economia norte-americana do que o problema fiscal (SUBRAMANIAN, 2011: 189). Na primeira década do século XXI, a renda da classe média norte-americana decresceu 5%, a queda foi ainda maior – cerca de 10% – nas regiões dependentes da indústria (KUPCHAN, 2012: 161). Uma análise mais ampla demonstra a dimensão do problema da desigualdade: entre 1979 e 2006, a renda da população pobre dos EUA cresceu 11%, a renda da classe média aumentou 21% e os ganhos dos ricos foram ampliados em 256% (PACKER, 2011: 29). Em outros termos: de cada dólar aumentado na renda dos americanos desde 1976, 58 centavos ficaram com o 1% mais rico da população (JACQUES, 2012: 626). Como resultado, a participação dos ricos na economia triplicou desde o início da década de 1980. Atualmente, os Estados Unidos são o país mais desigual entre as nações desenvolvidas (KUPCHAN, 2012: 161), com uma concentração de renda duas vezes superior à Alemanha (SPENCE, 2011: 40). De fato, mantidas as tendências atuais, a distribuição de renda norte-americana se tornará mais desigual que a brasileira em algum ponto da próxima década.

Por fim, o desemprego e as distorções causadas pela globalização são duas mazelas inter-relacionadas que afetam a economia dos Estados Unidos. Michael Spence, laureado com o prêmio Nobel de economia em 2001, aponta para uma grave deficiência estrutural da economia norte-americana: os setores mais internacionalizados, modernos e eficientes geram cada vez menos empregos, embora sua receita seja cada vez maior. Por outro lado, os setores mais focados no mercado doméstico e mais tradicionais foram responsáveis pela geração de 98% dos novos empregos criados pela economia dos EUA entre 1990 e 2008 (SPENCE, 2011: 29). No entanto, a produtividade nesses setores tradicionais cresceu apenas 12%, enquanto a produtividade nas indústrias avançadas cresceu 52% (SPENCE, 2011: 31). Em síntese: a globalização gerou um padrão na economia no qual os



empregos especializados pagam cada vez melhor, mas são mais raros, enquanto os empregos tradicionais pagam menos e são os responsáveis pela maior parte da criação de novas oportunidades. O problema é que a crise internacional e a competição com a mão-de-obra dos países em desenvolvimento solapou a capacidade das indústrias tradicionais de gerar empregos. O resultado é uma alta na taxa de desemprego (que dobrou após 2008) e uma aceleração da concentração de renda. Spence argumenta que o novo padrão produtivo (marcado pelo desemprego e pela concentração de renda) pode não desaparecer após a recuperação da crise internacional (SPENCE, 2011: 35).

1.2.2 A era da ideologia: crise na democracia norte-americana

Embora os problemas econômicos norte-americanos sejam substanciais, ainda mais preocupante é a incapacidade de gestão do sistema político dos Estados Unidos. Ações bipartidárias e moderação política são práticas que simplesmente desapareceram da política doméstica norte-americana. Roger Altman e Richard Haass entendem que o recrudescimento da divisão ideológica entre os dois partidos é um fenômeno recente, recrudescido na gestão de George W. Bush (ALTMAN; HAAS 2010: 26). Chales Kupchan observa que o fim da Guerra Fria e os embates travados entre o Congresso controlado pelos republicanos e a presidência de Bill Clinton polarizaram significativamente a política dos EUA (KUPCHAN, 2012: 159). George Packer argumenta que a origem do problema é mais remota: durante era Reagan, quando o sistema político norte-americana tornou-se mais vulnerável ao lobby e ao populismo (PACKER, 2011: 25). Não obstante divergências acerca de quando o período de paralisia partidária surgiu, grande parte dos norte-americanos perdeu a fé no sistema político de sua nação e teme que seja impossível restaurar a saúde da democracia do país (BREMNER, 2012: 66).

As consequências da era da ideologia são diversas. Do ponto de vista fiscal, a polarização partidária abriu caminho para o endividamento: democratas, demandaram um aumento nos gastos públicos, enquanto republicanos, progressivamente mais conservadores, diminuíram a receita pública ao promover cortes tributários para os mais ricos (ALTMAN; HAAS, 2010:26). O controle fiscal era fruto de um compromisso bipartidário, quando o bipartidarismo colapsou, a dívida pública escalou rapidamente. Parcker argumenta que a concentração de renda está intimamente associada ao péssimo estado da democracia norte-americana (PACKER, 2011:30). As regras para o financiamento das campanhas, a ascensão do jornalismo político parcial e o crescimento do poder dos lobbies geraram uma política fragmentada - na qual grupos de interesse prosperam - e ideológica (PACKER, 2011:25). O resultado desse processo é o surgimento de instituições que só funcionam para os ricos e politicamente relevantes. O diagnóstico é claro: nos últimos trinta anos, o governo foi um instrumento de concentração de renda (PACKER, 2011: 29).

A era da ideologia também solapa a capacidade de projeção de poder dos Estados Unidos. A falta de concordância bipartidária nos temas mais elementares torna a movimentação externa norte-americana errática e instável (KUPCHAN, 2012: 66). A falta de consistência da política externa norte-americana é especialmente preocupante se comparada com a abordagem chinesa, caracteri-



zada por um projeto estável realizado ao longo de trinta anos (ECONOMY, 2010: 150). Para Martin Jaques, enquanto a política externa chinesa é caracterizada pelo pensamento estratégico de longo prazo, o Ocidente é possui uma fixação com o curto prazo (JACQUES, 2012: 622).

Por fim, a polarização do sistema político norte-americano prejudica a projeção de Soft Power do gigante ocidental. O fim da Guerra Fria ensejou uma celebração da superioridade do modelo democrático e liberal ocidental, exaltado como mais flexível, aberto, eficiente na alocação dos recursos produtivos e socialmente justo. No entanto, o Partido Comunista Chinês (PCC) se mostrou mais eficiente do que os governos da Europa e dos Estados Unidos na gestão da crise internacional de 2008 (McGREGOR, 2010: 264). A principal virtude do Partido Comunista da China foi se mostrar adaptável às mudanças da economia internacional e, ao mesmo tempo, convencer a população chinesa da viabilidade econômica de um regime de um só partido (McGREGOR, 2010: 270). O modelo chinês tem ganhado crescente apoio ao combinar a eficiência econômica do capitalismo e a estabilidade do autoritarismo (HALPER, 2010: 126). A crise internacional mergulhou o governo norte-americano em um estado de paralisia, alimentada pela polarização política da sociedade dos Estados Unidos (JACQUES, 2012: 623). Enquanto a China se apresenta internacionalmente como uma potência decidida e eficiente, cada vez mais o modelo democrático dos Estados Unidos parece esclerosado e incapaz de promover a unidade nacional.

1.3 A ascensão do resto e o espectro chinês

A expressão popular “ascensão do resto” encapsula um dos desenvolvimentos mais importantes das relações internacionais contemporâneas: o rápido crescimento econômico de grandes nações em desenvolvimento e, como consequência, o deslocamento do dinamismo da economia internacional em direção à periferia (SUBRAMANIAN, 2010: 72). Embora a “ascensão do resto” seja um fenômeno evidente para o observador contemporâneo – manifesto diariamente em uma plethora de meios de comunicação -, a expansão dos mercados emergentes era uma realidade relativamente ignorada até o início da década passada. Em 2001, quando Jim O’Neill, analista de investimentos da Goldman Sachs, criou o termo BRICs para expressar o conjunto de mercados que seria responsável pela maior parte do crescimento futuro da economia internacional, suas observações foram largamente ignoradas (O’NEILL, 2012: 12).

Uma década após a criação do acrônimo BRICS, no entanto, o dinamismo dos grandes mercados emergentes parece inegável, especialmente no contexto da letargia econômica do Norte. Entre 2001 e 2011, o Produto Interno Bruto dos BRICS quadruplicou, fato que tornou o agregado de nações responsável por cerca de um terço do crescimento econômico global na última década (O’NEILL, 2012: 14). Devido à crise financeira de 2008, às condições demográficas, aos rápidos ganhos de produtividade nos mercados emergentes e às dificuldades das economias do Norte, espera-se que os BRICS logrem um espaço cada vez maior na economia internacional, superando o PIB total do G -7 em 2039 (O’NEILL, 2012: 14). Os BRICS também se converterão no motor de crescimento da economia global: estima-se que 60% da expansão da economia internacional nas próximas quatro décadas será oriunda desses países (DADUSH; SHAW, 2011: 47). Segundo o Banco Mundial, os



mercados emergentes em geral crescerão a uma média anual de 4,7% até 2025, enquanto as nações desenvolvidas terão expansão média de 2,3% (JACQUES, 2012: 604). As conquistas dos BRICS são tão impactantes que O'Neill advoga o abandono do termo "mercados emergentes" em favor da expressão "mercados de crescimento", com o intuito de evidenciar a maturidade das economias dos quatro grandes países em desenvolvimento (O'NEILL, 2012: 35). De forma análoga, Martin Jaques avalia que o novo núcleo da economia internacional será o Sul e que, devido a sua identidade como país em desenvolvimento, a China terá melhores condições de influenciar o comportamento dos mercados emergentes (JACQUES, 2012; 604).

Dentre os mercados de crescimento, destaca-se a China, país que configura-se como o principal competidor estratégico dos Estados Unidos. O crescimento chinês, sustentado por mais de três décadas, é um dos principais fenômenos da economia internacional contemporânea. Não obstante alguma controvérsia, parece relativamente certo que a economia chinesa se tornará a maior do mundo em algum momento dos próximos vinte anos. A Goldman Sachs prevê que isso ocorrerá em 2027 (O'NEILL, 2012: 12), a empresa de consultoria internacional PricewaterhouseCoopers estima o ano de 2025, enquanto a OCDE analisa que em 2020 o PIB chinês se tornará o maior do mundo (MORRIS, 2010: 582). A estimativa da revista *Economist* posiciona a ascensão chinesa ainda mais cedo: em 2018 (JACQUES, 2012: 631). Arvind Subramanian constata, de forma controversa, que o PIB chinês já é maior que o norte-americano e que a era da dominação econômica asiática já teve início (SUBRAMANIAN, 2011; 84). Segundo o economista, o valor do produto interno bruto chinês divulgado nas estatísticas internacionais está amplamente subestimado, enquanto o a inflação encontra-se superestimada. Com as duas correções realizadas, o PIB chinês atualmente soma US\$ 14,8 trilhões, enquanto a economia norte-americana totaliza US\$ 14,7 trilhões (SUBRAMANIAN, 2011: 85).

2. A Potência restaurada: o anti-declinismo e o novo século americano

Uma perspectiva sobre o declínio do poderio norte-americano consiste em enfatizar a solidez da hegemonia dos Estados Unidos. Segundo essa corrente de pensamento, definida no presente estudo como anti-declinista, os Estados Unidos se defrontam com sérios desafios estratégicos e econômicos, mas seguirão no ápice da hierarquia de poder internacional (LIEBER, 2011: 23). Os anti-declinistas argumentam – corretamente – que previsões de declínio e colapso são constantes na história dos Estados Unidos. O pessimismo é uma tradição política fortemente enraizada na cultura norte-americana desde a fundação das treze colônias originais, de forma que surtos fatalistas surgem a cada dez anos desde o fim da Segunda Guerra Mundial, sem jamais se concretizarem (JOFFE, 2009:23). Robert Lieber delimita cinco momentos históricos marcados por previsões acerca do fim do império norte-americano: o lançamento do Sputnik (1957-58), o fim do padrão ouro de Bretton Woods (1971), o primeiro choque do petróleo (1973), o escândalo de Watergate e o fim da Guerra do Vietnã (1979) e o crescimento da competição japonesa e a queda na bolsa de valores de 1987 (LIEBER, 2011:24). Poucos anos após o último surto fatalista, os Estados Unidos triunfaram na Guerra Fria e o Japão foi tomado por um longo período de letargia demográfica e estagnação econômica.



Em síntese, previsões sobre o declínio do poder norte-americano são tão frequentes quanto incorretas.

Frente aos desafios econômicos enfrentados pelos Estados Unidos, os anti-declinistas ressaltam a grande assimetria de poder econômico entre o gigante ocidental e os demais atores internacionais. Enquanto a “ascensão do resto” corroeu a participação da Europa e do Japão na economia internacional, os Estados Unidos têm se mantido estáveis como provedores de um quinto do PIB mundial, participação que sustentam desde 1970 (LIEBER, 2011: 33). A renda per capita norte-americana (US\$ 47.000) é a maior entre as grandes potências, superando a Alemanha (US\$ 44.000), e o Japão (US\$ 38.000), enquanto China (US\$ 2.900) e Índia (US\$ 1.000) têm apenas uma pequena fração do bem-estar experimentado pelos norte-americanos (JOFFE, 2009: 25). De fato, o fraco desempenho dos grandes países em desenvolvimento em 2012 tem levado alguns analistas a reconsiderar o termo “ascensão do resto” e a questionar o papel dos BRICS como futuros motores da economia global (SHARMA, 2012: 14)

Os Estados Unidos também são amplamente dominantes em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica. Das vinte melhores universidades mundiais, 17 são norte-americanas (JOFFE, 2009: 30). Enquanto a China gasta 2,0% do seu PIB em educação, os Estados Unidos investem 6,0%, uma fração maior do que os gastos da União Européia (JOFFE, 2009:30). O percentual de investimento em pesquisa e desenvolvimento nos Estados Unidos também é o dobro do seu equivalente chinês, de forma que os Estados Unidos parecem bem-equipados para manter sua supremacia tecnológica (JOFFE, 2009: 31). De fato, alguns analistas argumentam que os Estados Unidos estão muito próximos de cruzar uma nova fronteira tecnológica na extração de petróleo e gás natural, fenômeno que tornará o Gigante Ocidental autossuficiente na produção de energia e permitirá que preciosos recursos militares sejam retirados do Oriente Médio (MEAD, 2012: 3).

As evidências da longevidade do poder americano são ainda mais contundentes no campo estratégico-militar, argumentam os anti-declinistas. Segundo dados do Centro de Pesquisas sobre a Paz Internacional de Estocolmo, o orçamento militar dos Estados Unidos (US\$ 711 bilhões) foi cinco vezes superior ao da China (US\$ 129 bilhões) em 2011. De fato, os gastos militares dos Estados Unidos são amplamente superiores ao orçamento militar de todas as outras potências combinadas, a marinha norte-americana é maior do que a frota das dezessete outras grandes potências navais somadas e os Estados Unidos são o único país a possuir uma rede global de bases internacionais (JOFFE, 2009: 26). Tamanha preponderância é realizada com pouco esforço econômico: os gastos com defesa equivalem atualmente a 4,9% do PIB dos Estados Unidos, valor inferior à média da Guerra Fria: 8,7% na década de 1960 e 5,9% na década de 1970 (LIEBER, 2011: 27). Os Estados Unidos também são a única potência a contar com uma extensa rede de alianças militares - que inclui a Europa, a Austrália e o Japão -, um claro contraste em relação à China, que realiza suas ações militares praticamente sem aliados (KAGAN, 2012: 52). Por fim, os Estados Unidos possuem 63 parceiros em alianças militares formais, enquanto a China tem apenas um (IKENBERRY, 2011: 238).

Segundo os anti-declinistas, o grande erro da corrente fatalista consiste em uma avaliação incorreta do passado norte-americano e da capacidade dos Estados Unidos de projeção de poder. Os



advogados do declínio confundem poder e influência, de forma que a inabilidade norte-americana de lograr alguns de seus objetivos de política externa não equivale ao fim do império norte-americano. Ian Bremmer, por exemplo, argumenta que o fracasso da Conferência Climática de Copenhague em 2009 é uma prova irrefutável do declínio do poder dos Estados Unidos, uma vez que o país foi incapaz de persuadir outras nações a firmar um acordo abrangente (BREMNER, 2012: 9). Robert Lieber, no entanto, afirma que, mesmo no pináculo de sua potência, os Estados Unidos nunca foram capazes de realizar todos os seus desígnios externos (LIEBER, 2011: 27). Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos não impediram a vitória comunista na China (1949), não evitaram a Guerra da Coreia (1950-1953), não solaparam a revolução cubana (1959), fracassaram na operação da Baía dos Porcos (1961), não impediram o cartel internacional de produtores de petróleo de iniciar o primeiro choque do petróleo (1973), não controlaram os resultados da revolução iraniana (1979), não evitaram os ataques terroristas no Líbano contra alvos americanos (1983), não impediram o massacre na Somália (1993) e, finalmente, não frustraram os ataques de onze de setembro de 2001. É difícil argumentar que os fracassos de política externa descritos acima sejam menores do que o resultado das negociações em Copenhague, embora todos tenham ocorrido em momentos nos quais o poder dos Estados Unidos encontrava-se em seu auge (LIEBER, 2011: 28). Joseph Nye, de forma similar, argumenta que as dificuldades norte-americanas no Afeganistão e Iraque encontram paralelo na Guerra da Coreia e do Vietnã, de forma que a crença no declínio tem uma relação maior com a psicologia do que com a distribuição de poder (NYE, 2010: 4). Em resumo, pequenos fracassos na política externa norte-americana não solapam o papel do país como grande provedor de bens comuns internacionais, como a segurança dos mares e o funcionamento das instituições de governança internacional (LIEBER, 2011: 29).

De forma análoga, os problemas institucionais norte-americanos não são nenhuma anomalia histórica e sempre foram contornados pelo modelo democrático do país. As batalhas culturais travadas na democracia norte-americana contemporânea empalidecem frente aos desafios do passado, como o McCartismo e os conflitos por direitos civis (NYE, 2010: 5). Da mesma forma, Robert Kagan avalia que o sistema político norte-americano foi acometido pela esclerose e polarização em diversas ocasiões históricas, como a Grande Depressão e a Guerra do Vietnã, mas sempre foi capaz de se reinventar e superar os desafios (KAGAN, 2012:131). O amargo debate partidário não é nenhuma novidade na vida política norte-americana e pode, discutivelmente, ser encontrado desde a fundação do país (LIEBER, 2011: 28). Robert Keohane sintetiza o argumento de forma eficaz: democracias são mais estáveis do que autocracias, por mais que as últimas simulem harmonia e consenso, as primeiras são dotadas de singular capacidade de acomodação, adaptação e reinvenção (KEOHANE, 2012: 118). Em resumo, a corrente anti-declinista argumenta que, embora existam desafios e necessidade de reforma, paralelos entre a democracia norte-americana e o império romano parecem prematuros.

Além disso, é necessário enfatizar um importante recurso de poder intangível dos Estados Unidos: a ordem internacional. As atuais instituições internacionais – como a OMC, o FMI, o Banco Mundial e as Nações Unidas – foram modeladas para disseminar os valores norte-americanos. Conforme afirma Robert Keohane, a liderança internacional é mais efetiva quando realizada em conjunto com



instituições internacionais, de forma que os custos da hegemonia sejam disseminados entre os aliados e as ações da potência hegemônica sejam imbuídas de legitimidade (KEOHANE, 2012: 117). De fato, ordem internacional possui um valor intrínseco que transcende o poder material do Estado que a forjou: ela é capaz de persistir mesmo na ausência da liderança do ator hegemônico (IKENBERRY, 2011: 13). Uma das principais dificuldades para a ascensão chinesa consiste justamente no fato de que ela não contará com o efeito catalisador das organizações multilaterais, que possuem um viés pró-americano. Embora seja possível argumentar que as instituições internacionais encontram-se em declínio, o fato é que elas permanecem como uma importante ferramenta de poder dos Estados Unidos.

Por fim, a China, principal competidor estratégico dos Estados Unidos, também encontra sérios desafios para consolidar seu papel como superpotência. A principal variável na equação de poder da China é a estabilidade do PCC e do regime comunista (NYE, 2010: 4). Embora o PCC tenha demonstrado excepcional eficiência em assegurar sua continuidade no poder, reformas democráticas e crises políticas não podem ser descartadas, especialmente se considerada a conflituosa relação que a China mantém com suas minorias no Tibete e em Xinjiang (HALPER, 2010: 180). A China possui um sério problema demográfico: sua população economicamente ativa começou a declinar em 2011 e a participação dos idosos no total da população tem crescido rapidamente (PEI, 2012: 1). Estima-se que a parcela de chineses com mais de 65 anos vai crescer de 8,6% (2010) para 14,3% (2025), fato que colocará pressão sobre o precário sistema previdenciário e que tornará a mão-de-obra mais cara.

Além disso, estima-se que a poluição e problemas ambientais de ordem geral consomem anualmente 8% do PIB chinês (PEI, 2012: 2). A China gera anualmente mais poluição do que os Estados Unidos e a Europa somados, de forma que cinco das dez cidades mais poluídas do mundo são chinesas (HALPER, 2010: 166). É provável que as consequências da poluição se tornem ainda mais evidentes conforme o desenvolvimento chinês evolua. É relevante destacar que, ao contrário dos Estados Unidos, a China deve lidar com importantes rivais estratégicos em sua região. Índia, Japão e Taiwan têm importantes razões para tentar contrabalancear o poder chinês (KAGAN, 2012: 110). Uma forte aliança entre os Estados Unidos e os rivais asiáticos da China pode obrigar o PCC a atuar de forma responsável e consentânea com a ordem internacional (NYE, 2010:5). Em síntese, ainda que os Estados Unidos enfrentem sérios desafios, não é certo que a ascensão chinesa será livre de obstáculos.

3. O crepúsculo do Império: apontamentos e previsões da corrente declinista

Segundo a corrente declinista, o fim da era norte-americana será consolidado pela ascensão de novos centros regionais de poder em áreas vitais do globo e pelas próprias fragilidades norte-americanas (WALT, 2011: 9). Do ponto de vista externo, o desafio mais óbvio é o chinês, especialmente em virtude do rápido crescimento econômico do país asiático e do brusco incremento no orçamento militar do exército vermelho, que tem experimentado aumentos anuais de 10% (WALT,



2012: 9). Stephen Walt, renomado autor realista, avalia que, em breve, os interesses chineses colidirão com os norte-americanos devido ao atual arranjo de alianças na Ásia, fato que atrelará China e Estados Unidos em uma custosa corrida armamentista (WALT, 2011: 10). Por causa das melhores condições de crescimento da economia chinesa, parece pouco provável que o país asiático seja derrotado na disputa pela hegemonia na Ásia. Ademais, novos centros de poder – como Turquia, Índia e Brasil, têm ocasionalmente desafiado a ordem norte-americana. A ascensão do G-20 é uma prova contundente do declínio da ordem norte-americana erguida após a Segunda Guerra Mundial (WALT, 2011: 11).

As Guerras no Afeganistão e Iraque também demonstraram os limites da capacidade militar dos Estados Unidos. Embora o poderio bélico norte-americano seja suficiente para derrotar adversários frágeis, ele se mostrou impotente na construção de novos regimes deferentes aos interesses de Washington (WALT, 2012:12). As duas guerras colocaram peso adicional na já extenuante tarefa de manter uma complexa rede de defesa global, fato que acelerou o declínio do império norte-americano (PAPE, 2009: 1). As incursões militares pós-onze de setembro, as longas campanha para impedir Irã e Coreia do Norte de obter armas nucleares e o aumento dos compromissos estratégicos dos Estados Unidos na Europa Oriental esgotaram a capacidade norte-americana de agir na Ásia, centro da disputa de poder global (PAPE, 2009: 3). A postura unilateral norte-americana demonstra um problema ainda maior: a arrogância dos políticos em Washington, vício que será o instrumento final na derrocada do império norte-americano (PAPE, 2009: 6). Segundo Martin Jacques, a arrogância é um fenômeno comum em potências declinantes, incapazes de se dissociar do seu papel de outrora e ansiosas para se agarrar ao status quo (JACQUES, 2012: 630). Jacques avalia que a arrogância da administração Bush, imbuída da certeza da infalibilidade do poder norte-americano, acelerou o processo de declínio dos Estados Unidos e conferiu grande vantagem estratégica à China (JACQUES, 2012: 558).

Outro aspecto preocupante do declínio norte-americano é o esgotamento do soft power do modelo econômico dos Estados Unidos. Na década de 1990, os Estados Unidos foram capazes de eleger as melhores práticas e padrões econômicos internacionais e consolidá-los em um pacote conhecido como "o Consenso de Washington", amplamente adotado por nações em desenvolvimento e economias em transição. A crise financeira de 2008-2009, no entanto, demonstrou que o próprio sistema financeiro dos Estados Unidos é corrupto e que o crescimento das últimas décadas repousava em uma bolha especulativa (WALT, 2011: 12). O modelo norte-americano, argumentam os declinistas, parece obsoleto e perde cada vez mais espaço para o paradigma do capitalismo-estatal chinês. De fato, Stefan Halper argumenta que os problemas do crescimento militar chinês e da dívida norte-americana empalidecem frente ao conflito cultural e ideológico que China e Estados Unidos estão travando atualmente (HALPER, 2010: 23). No campo de batalha das idéias, o consenso de Beijing tem logrado sucessivas vitórias sobre o consenso de Washington.

Subjacente aos problemas econômicos dos Estados Unidos, há a preocupação de que a globalização tenham se tornado um fenômeno anti-americano. Robert Pape calcula que mais da metade do declínio relativo do poder norte-americano se deve à rápida difusão da tecnologia, que torna os rivais internacionais dos Estados Unidos mais competitivos (PAPE, 2009: 3). Os Estados Unidos agora



têm que lidar com um cenário internacional muito mais competitivo, realidade que enfatiza as deficiências norte-americanas (ZAKARIA, 2011: 2). A cultura norte-americana – que incentiva o consumo e desestimula a poupança e o investimento em educação – redundou em um sistema educacional pouco competitivo: os alunos do primário norte-americano figuram em 17º entre os melhores do mundo em ciências e em 24º entre os melhores em matemática, resultados amplamente inferiores aos obtidos dez anos atrás (ZAKARIA, 2011:1). Para cada graduado norte-americano em engenharia ou em ciências, existem dois chineses formados nas mesmas especialidades (SUBRAMANIAN, 2011: 75). Da mesma forma, os Estados Unidos têm uma infra-estrutura que não atende aos padrões internacionais – a 23ª melhor do mundo –, um complexo sistema tributário e uma elite política esclerosada (ZAKARIA, 2011: 5). É verdade, como muitos afirmam, que os Estados Unidos seguem melhor posicionados para inovar e criar tecnologia, no entanto, no mundo contemporâneo, a capacidade de absorver e usar novas tecnologias – uma especialidade chinesa – é ainda mais relevante do que a habilidade de inovar (SUBRAMANIAN, 2011: 75). De várias formas, os Estados Unidos não parecem preparados para competir na própria economia internacional globalizada que ajudaram a criar.

Em várias esferas, a liderança internacional chinesa parece incontestável. Segundo Martin Jacques, a China já é a principal arquiteta da globalização: a China é a principal nação exportadora do mundo, a segunda maior investidora em pesquisa e desenvolvimento, a maior compradora de commodities e a principal proprietária de reservas internacionais (JACQUES, 2012: 596). Mas talvez o dado mais relevante sobre a economia chinesa seja o fato que, em 2011, ela se tornou a principal produtora industrial do mundo, posto anteriormente ocupado pelos Estados Unidos durante 110 anos (JACQUES, 2011: 597). A China também já é a nação que mais concede patentes aos seus residentes e espera-se que ela se torne a maior importadora internacional em 2014 (JACQUES, 2012: 632).

Segundo a corrente declinista, a China tem cautelosamente usado seus crescentes recursos econômicos para enfraquecer e ignorar a ordem internacional vigente. O Banco de Desenvolvimento da China (BDC) e o Banco Chinês de Importação e Exportação (BCIE), principais instrumentos financeiros da política externa chinesa, estão gradualmente tornando o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional irrelevantes. Em 2010, o BDC e o BCIE forneceram U\$S 110 bilhões em linhas de crédito para países em desenvolvimento, enquanto o Banco Mundial disponibilizou US\$ 100 bilhões (JACQUES, 2012: 599). A oferta internacional de fundos chineses frustra a agenda internacional dos Estados Unidos e das instituições de Bretton Woods, especialmente porque os empréstimos chineses são livres de condições políticas (HALPER, 2010: 76). Beijing não busca disseminar a democracia ou abrir mercados, mas apenas acesso a fontes de energia e bens primários. Como resultado desse pragmatismo, a China colabora financeiramente para a manutenção de regimes autárquicos ou hostis ao Ocidente em países como Sudão, Camboja, Angola, Zimbábue, Myanmar, Irã e Venezuela (HALPER, 2010: 91). A China não apenas procura substituir as instituições internacionais associadas à hegemonia norte-americana, mas também usa a arquitetura internacional vigente para avançar sua agenda. Após aderir à Organização Mundial do Comércio, a China tem sistematicamente manipulado as regras do comércio internacional para abrir novos mercados, sem, no entanto, realizar qualquer reforma interna (KHANNA, 2012: 67).



Ainda que exista bastante controvérsia acerca do declínio dos Estados Unidos, os declinistas argumentam que, no fim das contas, o fator determinante para o fim da hegemonia norte-americana não é a queda dos Estados Unidos, mas a ascensão da China. Arvind Subramanian construiu um elaborado modelo de dominância econômica – que leva em conta o PIB, o comércio internacional e a situação creditícia das nações – que demonstra o início do domínio chinês já em 2010 (SUBRAMANIAN, 2011: 76). O economista prevê uma queda considerável no crescimento chinês para os próximos vinte anos – cerca de 7,5% anuais contra os 11,0% vigentes na última década. Não obstante, em 2030, a China será responsável por 20% do PIB mundial (contra 15% dos Estados Unidos), o comércio internacional chinês será o dobro do norte-americano e a renda per capita chinesa será a metade da norte-americana (SUBRAMANIAN, 2011: 69). Nesse cenário, o sistema internacional será marcado pela unilateralidade e a China desfrutará de uma dominância econômica similar aos Estados Unidos da década de 1970 e ao Reino Unido de 1870. Mesmo as melhores reformas e uma explosão de crescimento nos Estados Unidos não alterariam o quadro geral da dominância chinesa. Inexoravelmente, o futuro está nas mãos da China e sua hegemonia só poderá ser frustrada pelas ações dos próprios chineses, afirma Subramanian.

Por fim, os declinistas destacam a eficiência do Partido Comunista da China e a natureza harmoniosa e consensual da sociedade chinesa como recursos de poder que assegurarão a continuidade do crescimento e a estabilidade política do gigante asiático. Uma visão bastante disseminada no Ocidente é que a natureza autárquica do governo comunista consiste na principal fragilidade da potência chinesa (JACQUES, 2012: 574). Segundo essa visão, o modelo autárquico chinês é acometido por uma inflexibilidade crônica e, eventualmente, encontrará dificuldades para manter-se no poder (KAGAN, 2012: 133). Ademais, a expansão de uma potência autárquica inevitavelmente gerará preocupação internacional e alianças contra-hegemônicas (KAGAN, 136). A realidade, no entanto, é que o Partido Comunista Chinês desfruta de considerável legitimidade interna. De acordo com uma pesquisa do Instituto Pew realizada em 2010, 87% dos chineses expressaram satisfação com o governo comunista e com suas políticas (JACQUES, 2012: 617). Uma pesquisa independente realizada pela universidade de Harvard em 2009 concluiu que 95,9% da população chinesa está satisfeita com o governo central do PCC (JACQUES, 2012: 617). Martin Jaques avalia que a sociedade chinesa possui uma cultura política muito diferente da ocidental e que a demanda por democracia e pluralismo político simplesmente não existe na China (JACQUES, 2012: 574).

O Partido Comunista Chinês tem se mostrado hábil na utilização da abertura econômica e do crescimento produtivo como ferramentas para a manutenção do poder da legitimidade (BREMNER, 2010: 134). Na ausência de um amplo debate político e eleições, é difícil medir com exatidão a popularidade do PCC. No entanto, as bases de sustentação do regime comunista - desenvolvimento econômico e nacionalismo renovado - parecem ter se fortalecido nos últimos anos (MCGREGOR, 2010: 273). A visão de um PCC esclerosado, sustentada por alguns ocidentais, também é enganosa. O partido tem se mostrado maleável e sempre disposto a combater a atrofia. Em síntese, parece claro que a China e o PCC têm sido exitosos em contestar o monopólio ocidental sobre a definição de modernidade.



4. A ordem internacional em transição

Uma última questão fundamental relativa ao declínio do poder norte-americano está relacionada ao destino da atual ordem internacional, cujo nascimento e durabilidade estão intimamente associados ao status de superpotência desfrutado pelos Estados Unidos (ALEXANDROFF; COOPER, 2010:1). As previsões acerca do destino da ordem internacional contemporânea causam cisões mesmo dentro das correntes declinista e anti-declinista. De um lado, existem aqueles que argumentam que a ordem internacional encapsula valores e instituições chancelados pela comunidade internacional, de forma que, mesmo com o declínio dos Estados Unidos, a atual arquitetura normativa internacional irá sobreviver (STUENKEL, 2012: 2). Por outro lado, há aqueles que avaliam que a ordem internacional é apenas uma manifestação do poder hegemônico norte-americano (KAGAN, 2012: 136). O ocaso do colosso ocidental, portanto, findará a ordem internacional vigente, que será sucedida por uma nova ordem – baseada na hegemonia chinesa ou em um concerto de potências – ou pelo caos sistêmico.

A previsão liberal típica é que a ordem internacional - manifesta em organizações como a OMC e o FMI - resistirá ao fim do ciclo hegemônico dos Estados Unidos. A ordem internacional é maleável e integrativa, de forma que as potências emergentes podem se filiar a ela facilmente, enquanto encontram grande dificuldade em oferecer alternativas para seu funcionamento (IKENBERRY, 2011: 7). A crise na hegemonia norte-americana suscita uma renegociação das bases da ordem: as novas potências devem adquirir mais poder e ser acomodadas no centro de decisão das grandes questões internacionais (IKENBERRY, 2011: 342). As potências declinantes e os Estados emergentes têm incentivos para manter a ordem: os primeiros porque a ordem manifesta seus ideais, enquanto os últimos prosperaram devido ao seu funcionamento (IKENBERRY, 2011: 8). Ao se integrar plenamente à ordem, a China pode ser beneficiar com ganhos em sua reputação internacional, ampliar sua autoridade entre outras nações e obter uma parcela significativa na governança internacional (STUENKEL, 2012: 2). Além disso, historicamente, novas ordens internacionais são frutos de custosas guerras hegemônicas. Na presença de uma economia internacional integrada e uma ampla disseminação de armas nucleares, derrotar militarmente o atual Estado hegemônico não é uma opção para a potência chinesa. Nesse sentido, Ikenberry postula que a China terá que se movimentar na ordem internacional vigente (IKENBERRY, 2011: 346).

Outros autores têm visões menos otimistas acerca da manutenção da ordem internacional. Alexandroff e Cooper, ao avaliar as conclusões de doze estudos sobre o tema, observam que as potências emergentes enfrentam uma dicotomia relevante: ao mesmo tempo que desejam maior influência internacional dentro da estrutura vigente, também conservam sua identidade como membros do sul internacional, o que implica em um certo impulso reformador (ALEXANDROFF; COOPER, 2010: 299). Os autores avaliam que o conflito na identidade das nações emergentes somado ao declínio do ocidente resultarão em uma ordem cada vez mais informal, focada em temas específicos (ALEXANDROFF; COOPER, 2010: 301). Segundo os autores, os Estados Unidos seguirão como a nação mais relevante na definição da arquitetura normativa internacional. No entanto, as instituições formais atuais (como o FMI e o G-8) darão lugar a alianças informais que terão membros cambiantes, conforme o tema abordado. De fato, o processo de enfraquecimento da ordem atual está em curso e foi acelerado pelo crescimento da força do G-20.



Em certo sentido, a ordem internacional será eventualmente questionada porque, em seu cerne, toda potência emergente é contra o status quo (NARLIKAR, 2010: 139). Ao avaliar o resultado de um amplo estudo acerca da postura negociadora de China, Índia e Brasil, Amrita Narlikar concluiu que a noção de que o sistema pode realizar concessões para satisfazer as demandas das potências emergentes simplesmente não é verdadeira (NARLIKAR, 2010: 152). China e Índia foram as nações que mais receberam espaço na ordem internacional, enquanto o Brasil pouco foi acomodado pelas potências estabelecidas. No entanto, China e Índia possuem as estratégias negociadoras mais contestadoras, enquanto o Brasil se apresenta como mais propenso a acatar a ordem vigente (NARLIKAR, 2010: 160). A postura internacional de uma potência emergente depende muito mais de fatores domésticos do que de fatores intrínsecos à ordem internacional. Em síntese, Narlikar concorda com a proposição defendida por Alexandroff e Cooper de que a identidade chinesa é o que definirá a relação da China com a ordem internacional, não as características da arquitetura normativa internacional.

Outra visão enfatiza que a ordem internacional vindoura será marcada pela ausência de um poder capaz de preencher os requisitos para a liderança global. O século XXI será definido por múltiplas concepções de modernidade e pela ausência de um consenso acerca da arquitetura normativa internacional (KUPCHAN, 2012: 5). A ordem vigente é calcada na superioridade material do Ocidente, não na universalidade do valor da democracia e do liberalismo. Uma vez que as potências emergentes não possuem uma cultura política comum, a ordem vindoura será difusa e baseada em hegemonias regionais (KUPCHAN: 2012: 145). Kupchan advoga, no entanto, que o dissenso internacional não precisa redundar em um conflito de larga escala. O mundo multipolar pode ser caracterizado pela cooperação entre as potências, com o objetivo de acomodar a inevitável pluralidade que se avizinha (KUPCHAN, 2012: 205). Para tanto, os Estados Unidos devem reconhecer imediatamente o fato de que estão destinados a desempenhar um papel mais modesto no cenário internacional.

A ausência de um poder dominante no século XXI também é enfatizada por Richard Haass. O autor define que o sistema internacional será caracterizado pela "não-polaridade", ou seja, a disseminação do poder entre dezenas de atores estatais e não-governamentais. Haass avalia que a "não-polaridade" é resultado de três tendências: a ascensão natural de novas potências, as políticas deletérias dos Estados Unidos e a globalização, que enfraquece o Estado e cria novos atores internacionais, como empresas e terroristas (HAASS, 2008: 48). A tendência natural do mundo "não-polar" é a desordem e o caos. Assim como outros atores, Haass observa que, nesse novo contexto, alianças informais e o multilateralismo flexível podem ser as melhores ferramentas para fortalecer a governança global (HAASS, 2008: 56).

Enquanto Haass e Kupchan entendem que a falta de liderança é uma característica estrutural, Ian Bremmer afez que o vácuo de poder na ordem internacional será eventualmente preenchido. A atual ordem internacional é caracterizada pela ausência de um poder capaz de solucionar os problemas globais (BREMNER, 2012: 5). Nessa nova realidade, definida pelo autor como G-zero, o grande dilema é que cada governo ou instituição irá defender seus interesses em detrimento dos objetivos coletivos, de forma que ameaças comuns - como o terrorismo, a mudança climática, a segurança alimentar e a proliferação nuclear - não serão abordados (BREMNER, 2012: 107). O advento



do G-zero se deve à fraqueza conjuntural das potências consolidadas - cada vez menos dispostas e capazes de prover os bens comuns internacionais - e ao fato que os atores emergentes não dispõem dos recursos necessários para assumir a liderança internacional, uma vez que devem focar suas forças nas demandas do desenvolvimento econômico doméstico (BREMNER, 2012: 21). O cenário mais provável é que a transição experimentada na era do G-Zero resulte em uma ordem na qual os líderes regionais terão mais relevância, ainda que os Estados Unidos se mantenham como a única potência militar global (BREMNER, 2012: 174).

Por fim, há o argumento que vincula o destino da ordem internacional à manutenção da hegemonia norte-americana. Essa perspectiva é partilhada tanto por autores anti-declinistas, como Robert Kagan, quanto por declinistas, como Martin Jaques. Kagan avalia que a ordem internacional, liberal e democrática, repousa sobre a primazia militar norte-americana, de forma que as potências emergentes não possuem a vontade ou os recursos para prover os bens comuns internacionais (KAGAN, 2012: 75). De forma complementar, Jaques pondera que a atual ordem internacional reflete a cultura, os interesses e os objetivos norte-americanos (JAQUES, 2012: 484). Segundo o jornalista, a estratégia chinesa será galgar uma maior influência dentro da atual ordem, enquanto, cria novas instituições que reflitam os valores chineses (JAQUES, 2012: 485). A política chinesa, eventualmente, logrará a superação da atual ordem e a construção de uma nova arquitetura normativa internacional, baseada na supremacia do Renminbi e inspirada no antigo sistema de Estados tributários vigente no pináculo do poder da China imperial (JAQUES, 2012: 566). Na perspectiva chinesa, posicionar-se no centro da ordem de poder internacional atende a dois imperativos: corrigir o erro histórico que foi "o século da humilhação", no qual a China foi subjugada pelas potências ocidentais, e realizar a noção de excepcionalidade que permeia a mentalidade coletiva chinesa, que enuncia a superioridade cultural chinesa frente a todas as civilizações rivais (FRIEDBERG, 2012: 16). Além disso, o PCC avalia que uma China forte no cenário internacional redundará em uma maior coesão interna e assegura a longevidade do regime comunista (FRIEDBERG, 2012: 25).

5. Considerações Finais

A percepção da ascensão ou declínio de uma potência hegemônica é um tema fundamental das relações internacionais, não apenas da perspectiva teórica, mas do ponto de vista prático. No início do século XX, uma das principais virtudes da chancelaria do Barão do Rio Branco foi perceber que o poder havia migrado de Londres para Washington. A visão de Rio Branco conferiu grande vantagem estratégica ao Brasil, enquanto a Argentina, rival regional da República Brasileira, ainda muito associada à Inglaterra, sofreu grandes revezes (CERVO; BUENO, 2008: 176). De certa forma, o destino de algumas potências médias pode repousar em uma análise acurada das capacidades relativas de poder dos Estados Unidos e da China.

A presente análise, de natureza introdutória, procurou mapear o estado da arte no que concerne o debate sobre o declínio do império norte-americano. Nesse sentido, não faz parte dos objetivos do presente estudo estabelecer conclusões rígidas sobre a longevidade da hegemonia norte-americana. No entanto, o esforço exploratório empreendido oferece algumas direções que



podem ajudar pesquisas futuras a navegar o mar de incertezas que é inerente ao tema da ascensão e queda de grandes potências.

Em primeiro lugar, parece claro que a crise enfrentada atualmente pelos Estados Unidos é inédita em alcance e impacto. Não apenas o Gigante Ocidental enfrenta sérios desafios estratégicos derivados da ascensão de um poderoso competidor, como também a economia norte-americana parece sofrer com mazelas estruturais importantes. Ainda mais relevante é o fato de que as forças da globalização - que outrora catalisaram a primazia produtiva dos Estados Unidos - parecem estar favorecendo a lenta corrosão da posição competitiva das empresas norte-americanas. Nada disso sugere que os Estados Unidos não podem se recuperar, como já fizeram inúmeras vezes. No entanto, a atual realidade torna uma recuperação norte-americana plena bastante improvável, especialmente no contexto da esclerose e apatia do sistema político dos Estados Unidos.

Em segundo lugar, é cada vez mais claro que a abertura econômica e a ascensão política não solapam o poder do Partido Comunista da China. O crescimento da economia chinesa e a restauração do nacionalismo como movimento de massa consolidaram a posição do PCC como a manifestação política legítima da civilização chinesa. De fato, o único cenário provável no qual o PCC seja ameaçado é na forma de uma queda abrupta do desempenho econômico chinês. Nesse sentido, é quase certo que os Estados Unidos deverão se relacionar com uma China autárquica, fato que deve limitar a agenda de promoção da democracia aplicada pelo gigante ocidental.

Em terceiro lugar, uma das características definidoras da superpotência chinesa (se ela realmente se estabelecer) será o fato de que a China é um país autocrático em desenvolvimento. Nesse sentido, grande parte dos recursos chineses deverá ser concentrado nos desafios internos que o país enfrenta, como poluição, migração rural e infra-estrutura. Ademais, a ação externa chinesa seguirá pragmática, com pouco interesse em promover a exportação dos valores chineses e do modelo de desenvolvimento do capitalismo estatal.

Em quarto lugar, é importante destacar que crescimento econômico não se traduz imediatamente em influência política. Ainda que mercados emergentes sejam excelentes oportunidades para investimento e exportações, isso não os converte imediatamente em potências. Além disso, os Estados Unidos somente se tornaram a maior potência mundial muitos anos após terem se tornado a maior economia do mundo. Nesse sentido, ainda que a China se torne a maior economia global nos próximos anos, a potência asiática ainda terá que percorrer um longo caminho até superar a primazia militar e a hegemonia cultural de Washington. De fato, o cenário mais provável para o ano de 2040 é uma combinação de hegemonia militar norte-americana com supremacia econômica chinesa (STUENKEL, 2012b: 2).

Em quinto lugar, o analista das relações internacionais deve se precaver contra previsões que rompem radicalmente com movimentos históricos de longa duração. O crítico literário britânico Sir Frank Kermode observou, em sua obra *The sense of Ending*, que os seres humanos precisam de uma ilusão de narrativa em suas vidas, um sentido de início e fim. Segundo o jornalista Francis Wheen, a necessidade psicológica de encerramento foi justamente a origem de tantas teorias sociais simplistas e equivocadas - como o *Fim da História* de Francis Fukuyama - após o final da Guerra Fria



(WHEEN, 2007: 84). Embora seja tentador observar o crescimento chinês e as dificuldades norte-americanas como o fim de um período de séculos de dominação ocidental, é necessário reconhecer que a realidade provavelmente seja um pouco menos definitiva e, por consequência, complexa.

Em conclusão, embora seja impossível estabelecer com precisão as características da ordem internacional vindoura, podemos avaliar a probabilidade de alguns cenários ocorrerem. O cenário de uma China agressiva e amplamente contestadora da ordem vigente é bastante improvável, notadamente no contexto das preocupações domésticas chinesas e na manutenção da hegemonia militar dos Estados Unidos. Ademais, cenários de plena cooperação entre as duas grandes potências ou de uma aceitação chinesa da ordem vigente são pouco prováveis, dada a natureza autárquica da China e a sua percepção de superioridade cultural e dívida histórica. Nesse sentido, o cenário mais provável é o marcado por uma gradual e lenta perda de poder por parte dos Estados Unidos, enquanto a China se manterá combativa apenas em temas essenciais, mas não abolirá completamente a ordem atual, por falta de recursos ou por ausência de assertividade. Uma vez que a hegemonia chinesa não será plenamente realizada no futuro próximo, os Estados Unidos podem iniciar um processo de recuperação, como já ocorreu anteriormente. A China, por sua vez, pode enfrentar seus próprios problemas e ter sua ascensão frustrada. Seja como for, parece cedo demais se escrever o obitório do império norte-americano.

Referências bibliográficas

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. (2012) *Por que as nações Fracassam*. São Paulo: Campus.

ALEXANDROFF, Alan S.; COOPER, Andrew F. (2010) *Rising States, Rising Institutions*. Washington: Brookings - CIGI.

ALTMAN, Roger; HAASS, Richard. (2010) *American Profligacy and American Power*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 89, N.6, p. 25-34.

BARDHAN, Pranab. (2010) *Awakening Giants: Feet of Clay*. Princeton: Princeton Press.

BREMMER, Ian. (2012) *Every Nation for Itself*. Nova York: Penguin Group.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. (2008) *História da Política Exterior do Brasil*. 3ª Edição. Brasília: Editora UnB.

CHU, Kathy. *Most Americans think China is No. 1 economy; it isn't*. Disponível em: http://usatoday30.usatoday.com/money/economy/2011-02-14-chinapoll14_ST_N.htm. Acesso: 20 de novembro de 2012.

DADUSH, Uri; SHAW, William. (2011) *Juggernaut: How Emerging Markets Are Reshaping Globalization*. Washington: Carnegie Endowment For International Peace.



DUECK, Colin. (2010) *Hard Line: The Republican Party and U.S. Foreign Policy since World War II*. Princeton: Princeton University Press.

ECONOMY, Elizabeth. (2010) *The Game Changer*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 89, N.6, p. 142-153.

FRIEDBERG, Aaron. (2011) *Hegemony with Chinese Characteristics*. *National Interest*, Washington, V.1, N. 114, p. 18-28.

FERGUSON, Niall. (2010) *Complexity and Colapse*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 89, N.2, p. 18-32.

HAASS, Richard. (2008) *The Age of Nonpolarity*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 87, N.3, p. 44-56.

HALPER, Stefan. (2010) *The Beijing Consensus*. Nova York: Basic Books.

HOOK, Steven; SPANIER, John. (2010) *American Foreign Policy Since World War II*. Nova York: CQ Press.

IKENBERRY, John G. (2011) *Liberal Leviathan*. Princeton: Princeton Press.

JAQUES, Martin. (2012) *When China Rules the World*. Nova York: Penguin Press.

JOFFE, Josef. (2009) *The Default Power*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 88, N.5, p. 21-35.

KAGAN, Robert. (2012) *The World America Made*. Nova York: Alfred A. Knopf.

KEOHANE, Robert. (2012) *Hegemony and After*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 91, N.4, p. 114-118.

KHANNA, Christopher. (2012) *The Surge of the Second World*. *National Interest*, Washington, V.1, N. 119, p. 62-70.

KUPCHAN, Charles A. (2012) *No One's World*. Nova York: Oxford Press.

LAKE, David A. (2010) *Hierarchy in International Relations*. New York: Cornell Paperbacks.

LAYNE, Christopher. (2012) *The Global Power Shift from West to East*. *National Interest*, Washington, V.1, N. 119, p. 21-30.

LIEBER, Robert. *Can the US Retain Primacy?* Disponível em: <http://israelcfr.com/documents/5-3/5-3-4-RobertJLieber.pdf>. Acesso em 13 de novembro de 2012.

McGREGOR, Richard. (2010) *The party: The Secret World of China's Communist Rulers*. Nova York: HapersCollins.

MEAD, Walter Russel. *Energy Revolution 3: The New American Century*. Disponível em: <http://blogs.the-american-interest.com/wrm/2012/07/18/energy-revolution-3-the-new-american-century/>. Acesso em 18 de dezembro de 2012



MORRIS, Ian. (2010) *Why The Rest Rules - For Now*. Nova York: Farrar, Straus and Giroux.

NARLIKAR, Amrita. (2010) *New Powers: How to Become One and How to Manage Them*. Londres: Hurst Press.

NYE, Joseph. (2010) *The Future of American Power*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 89, N.6, p. 2-12.

O'NEILL, Jim. (2012) *O Mapa do Crescimento - Oportunidades Econômicas Nos Brics e Além Deles*. Rio de Janeiro: Editora Globo.

PACKER, George. (2012) *The Broken Contract*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 90, N.6, p. 20-31.

PAPE, Robert. (2009) *Empire Falls*. *National Interest*, Washington, V.1, N. 101, p. 01-15.

PEI, Minxin. *Superpower Denied? Why China's 'Rise' May Have Already Peaked*. Disponível: <http://thediplomat.com/2012/08/09/superpower-denied-why-chinas-rise-may-have-already-peaked/>. Acesso em 13 de novembro de 2012.

SEGAL, Gerald. *Does China Matter?* (1999) *Foreign Affairs*, Nova York, V. 78, N.5, p. 11-20.

SHARMA, Ruchir. (2012) *Broken BRICs: Why the Rest Stopped Rising*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 90, N.6, p. 12-16.

SPENCE, Michael. (2011) *The Impact of Globalization on Income and Employment*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 90, N.4, p. 28-41.

STUENKEL, Oliver. *Why we are underestimating today's global order*. Disponível em: <http://www.postwesternworld.com/2012/01/04/why-we-are-underestimating-todays-global-order/>. Acesso em 13 de novembro de 2012.

_____. *2040: US military supremacy vs Chinese economic leadership*. Disponível em: <http://www.postwesternworld.com/2012/11/18/2040-us-military-supremacy-in-a-world-economy-led-by-china/>. Acesso em 13 de novembro de 2012.

SUBRAMANIAN, Arvind. (2011) *Eclipse: Living in the Shadow of China's Economic Dominance*. Washington: Peterson Institute for International Economics.

_____. (2012) *The Inevitable Superpower*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 90, N.5, p. 66-78.

WALT, Stephan. (2011) *The End of the American Era*. *National Interest*, Washington, V.1, N. 116, p. 6-17.

WHEEN, Fancis. (2007) *Como a Picaretagem Dominou o Mundo*. Rio de Janeiro: Record.

ZAKARIA, Fareed. (2008) *O Mundo Pós-Americano*. São Paulo: Companhia das Letras.

_____. *Are America's Best Days Behind Us?* Disponível em: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2056723,00.html>. Acesso em 13 de novembro de 2012