

e Cruz, Sebastião C. Velasco

Working Paper

Evolução geopolítica: Cenários e perspectivas

Texto para Discussão, No. 1611

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: e Cruz, Sebastião C. Velasco (2011) : Evolução geopolítica: Cenários e perspectivas, Texto para Discussão, No. 1611, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91371>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1611

TEXTO PARA DISCUSSÃO

EVOLUÇÃO GEOPOLÍTICA: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

Sebastião C. Velasco e Cruz

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

1611

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, maio de 2011

EVOLUÇÃO GEOPOLÍTICA: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

Sebastião C. Velasco e Cruz*

* Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas: Universidade Estadual Paulista (UNESP)/UNICAMP/Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP).

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos diretos ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO: TRÊS EVENTOS.....	7
2 UMA NOVA ORDEM?.....	9
3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DEBATE A RESPEITO DA CONFIGURAÇÃO DO PODER MUNDIAL APÓS A GUERRA FRIA	32
4 MODULAÇÕES DA GRANDE ESTRATÉGIA DOS ESTADOS UNIDOS E DISTRIBUIÇÃO DE PODER NO SISTEMA INTERNACIONAL.....	44
5 METAMORFOSES, DESAFIOS, PERSPECTIVAS	52
REFERÊNCIAS	67

SINOPSE

O trabalho analisa as grandes transformações em curso no sistema internacional no pós-Guerra Fria. Tomando como ponto de partida a indagação sobre o significado profundo de três eventos que marcaram o ano de 2008 – a crise financeira global; o fracasso nas negociações da Rodada Doha; e o conflito militar na Geórgia do Sul –, o artigo expõe a nova configuração do poder mundial que se delineia na década de 1990; discute três cenários derivados do debate aberto, então, sobre a evolução provável do sistema de poder (os cenários “multipolar”, “unipolar consolidado” e “liberal cosmopolita”), e avalia a pertinência de cada um deles com base nos desenvolvimentos observados ao longo da primeira década deste século. Salientando a inflexão representada pela estratégia declaradamente unilateral do governo George W. Bush, o artigo conclui formulando a hipótese segundo a qual os três acontecimentos antes referidos devem ser vistos como sinais do esgotamento da grande estratégia perseguida pelos Estados Unidos ao longo do período, cujo princípio regulador foi a ideia de garantir à superpotência norte-americana a condição de supremacia incontestada por um prazo indefinido.

ABSTRACTⁱ

The article analyses the major changes in the international system since the end of the Cold War. Taking as a starting point the question about the deep meaning of three events that have impacted the year of 2008 – global financial crisis; the deadlock in the negotiations of Doha round; the military conflict in South Georgia – it sketches the outline of the new power constellation that emerged in the 1990’s; discusses three scenarios extracted from the debate on the probable evolution of the global power system (the scenarios “multipolar”; “Consolidated unipolar”, and “liberal cosmopolit”), and assesses the comparative plausibility of each, taking into account the developments that unfolded during the first decade of the 21 Century. Emphasizing the unilateral twist given by the Bush administration to the U.S. strategy, the article suggests that the three events referred to above should be understood as signs that the great strategy followed by the U.S. since the end of Cold War has been exhausted. A strategy founded on the idea of maintaining the superpower in its condition of uncontested world supremacy through an indefinite future.

i. The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea’s editorial department.
As versões em língua inglesa das sinopses (abstracts) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO: TRÊS EVENTOS

Com o benefício do tempo, ao fazer o balanço do cenário internacional na virada do século, o historiador concederá ao ano de 2008, certamente, um lugar de destaque. E terá boas razões para isso. Com efeito, o sistema internacional nesse ínterim foi palco de três acontecimentos pouco usuais.

O primeiro, presença ofuscante na consciência social, tem nome definido e inscrição temporal supostamente clara: a crise financeira global. Prenunciada já em meados do ano anterior, quando se tornou evidente a situação precária do mercado norte-americano de dívidas hipotecárias, a crise manifestou-se abertamente em março, com a quebra do Bear Stearns, quinto maior banco de investimento dos Estados Unidos, que fora antecedida de perto pela nacionalização temporária do Northern Rock pelo Banco da Inglaterra. O susto, porém, não durou muito, e pouco depois a estranha impressão que se tinha era de um rápido retorno à normalidade. A catástrofe ocorreu em 15 de setembro, quando o Tesouro americano decidiu deixar à própria sorte o Lehman Brothers, quarto maior banco de investimento do país, cuja falência espalhou o pânico por todos os cantos do mundo, quebrando traumáticamente os laços de confiança que sustentam a cadeia do crédito. A conversão do choque financeiro em crise econômica foi quase imediata. Apesar da resistência surpreendente exibida pela China e pela Índia, e da rápida e vigorosa recuperação brasileira, a crise econômica continua uma realidade sombria em março de 2010, quando estas linhas são escritas – os países bálticos mergulhados em profunda recessão e a moeda europeia ameaçada em sua integridade pela situação calamitosa das contas públicas em vários países da Zona do Euro, a começar pela Grécia.

Parcialmente associado a esse quadro de turbulência financeira, o segundo acontecimento foi o fracasso oficializado da Rodada Doha, processo de negociação comercial que vinha se desenrolando, a trancos e barrancos, desde novembro de 2001. O desfecho ocorreu na reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizada no final do mês de julho, em Genebra, onde a entidade tem sua sede. A agenda das negociações era ampla, mas o impasse se deu logo no começo dela: o comércio de bens agrícolas. Depois de meses de intensas tratativas, e apesar das concessões feitas pelo Brasil, um dos interlocutores-chave no processo, a inflexibilidade demonstrada pelos Estados Unidos, de um lado, e pelo duo Índia-China, de outro,

condenou a cúpula ao colapso. A postura da Índia na negociação não surpreende – com uma população de 1 bilhão de habitantes, cerca de 70% dos quais vivendo no campo, a Índia tem razões fortes para resistir aos apelos pela liberalização do mercado agrícola. País ameaçado em sua unidade interna por disparidades de toda ordem, o princípio que rege a conduta do governo indiano nesse domínio, desde a independência, é o da “segurança alimentar”, princípio cuja validade as flutuações bruscas dos preços agrícolas que ocorriam naquela conjuntura vinham reforçar.¹ Os motivos por trás da intransigência norte-americana são mais opacos, porém as circunstâncias do processo eleitoral em curso no país àquela época ajudam a explicá-la. A grande novidade, porém, foi a atitude da China: com ela, tornou-se patente que o jogo na OMC, desde então, estava mudado.

O terceiro fato marcante no ano foi a reação vigorosa da Rússia ao ataque do exército georgiano, em 8 de agosto, à província separatista da Ossétia do Sul, operação militar de grande envergadura que apanhou de surpresa a todos, fez ruir muitos dos subentendidos consolidados desde o final da Guerra Fria e provocou nos círculos dirigentes da superpotência reações iradas. O consenso bipartidário sobre o episódio ficou bem expresso na contundência das fórmulas usadas para condenar o ato – “violação à Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) e aos princípios do direito internacional”; “violência contra um país pequeno, que evoca a ação de Hitler e Stalin”, “manifestação agressiva de um projeto imperial” – e nas medidas sugeridas para castigar o seu responsável: “bloquear o acesso à OMC”; “excluir do G-8”; “aplicar sanções econômicas e políticas”(…), em caso de recalcitrância, “isolar a Rússia na comunidade internacional” (GARDELS, 2008). Como se sabe, o depois foi menos dramático: com a mediação do presidente francês, antes do final do mês de agosto as partes beligerantes chegaram a um acordo, que recompôs o *status quo ante*, e afastou o fantasma de uma nova Guerra Fria que esteve momentaneamente de volta. Esses desdobramentos não diminuem em nada a importância do conflito, apenas tornam mais difícil avaliá-lo.

As dúvidas, porém, não se restringem ao confronto na Geórgia. Isoladamente, e em conjunto, os três eventos suscitam indagações que desde então têm provocado aceso debate: que significado atribuir a eles – ocorrências de importância indiscutível,

1. Para uma análise dos fundamentos políticos e sociais da postura indiana na negociação do tema da agricultura na OMC, ver Velasco e Cruz (2008).

mas de alcance limitado? Ou manifestações visíveis de mudanças profundas, marcos inauguradores de uma nova etapa histórica? Como aquilatar suas implicações? Quais os seus desdobramentos prováveis?

O objetivo deste artigo não é o de examinar intensivamente cada um dos acontecimentos mencionados na busca de respostas para tais perguntas, mas de esboçar um quadro interpretativo sobre o contexto geral em que eles se dão, na certeza de que, se bem-sucedido o empreendimento, essas respostas serão mais facilmente encontráveis.

Neste sentido, além desta breve introdução, o artigo se desdobrará em quatro seções. A segunda será dedicada ao estudo de duas dimensões fundamentais na rearticulação operada no sistema internacional no fim do século XX: o substrato político do processo de globalização econômica e a nova problemática da segurança internacional. A terceira abordará o debate suscitado por esse conjunto concatenado de mudanças, que põe no centro da atenção de todos – analistas e atores políticos – a pergunta sobre a configuração do poder mundial. Destacada a condição de supremacia incontestada dos Estados Unidos nessa quadra histórica, a quarta seção estará voltada para uma breve análise das linhas mestras da conduta internacional da superpotência e dos processos de crise a elas relacionados. Reserva-se para a quinta seção a discussão sobre os eventos referidos aqui e a indicação de alguns desenvolvimentos importantes do pós-2008, com as perspectivas que eles descortinam.

2 UMA NOVA ORDEM?

Nos últimos 25 anos, o sistema internacional foi comovido por dois macroprocessos articulados de mudanças. O primeiro diz respeito à crise e à reestruturação da economia mundial; o segundo, à dissolução do bloco socialista e ao fim da lógica política ditada pela bipolaridade.

Cada um desses processos foi marcado, em pontos determinados do tempo, por ocorrências dramáticas: a transformação econômica, pelos dois choques do petróleo (em 1973 e 1979), e pela elevação brutal da taxa básica de juros nos Estados Unidos, também em 1979; a mudança no quadro geopolítico, pela derrubada do Muro de Berlim, dez anos depois, e pela onda subsequente de contestação que varreu a Europa Central e Oriental, culminando, em 1991, com a derrocada do próprio Estado Soviético.

Mais importantes, porém, que esses fatos emblemáticos, são as mudanças parciais e fragmentárias acumuladas ao longo do tempo, cuja combinação dá origem aos dois processos em causa.

2.1 TRANSFORMAÇÕES NA ECONOMIA MUNDIAL

Desde o início dos anos 1970 a economia mundial atravessa um período de reestruturação profunda, no curso do qual as relações de cooperação e conflito entre empresas e nações estão sendo drasticamente redefinidas. Aspecto dos mais salientes desse processo é a transformação revolucionária sobrevinda no campo da tecnologia, com as inovações combinadas nas áreas de microeletrônica e informática, telecomunicações, transporte, biotecnologia e novos materiais. Na variada gama de suas múltiplas aplicações, esses avanços têm acarretado mudanças significativas na forma de organização e nas pautas de comportamento até então predominantes em diferentes setores de atividade econômica, alterando estruturas de mercado, erodindo fatores tradicionais de vantagens comparativas.

Ao tornar imensamente mais fáceis o acesso e o processamento de informações, ao possibilitar o estabelecimento de contatos eletrônicos instantâneos por todo o globo, ao reduzir dramaticamente o tempo e o custo do transporte a longa distância, as novas tecnologias dão um novo ímpeto à internacionalização do capital, em virtude: *i*) das elevadas exigências, materiais e humanas, implicadas em seu desenvolvimento; *ii*) da possibilidade que elas oferecem, através da automação computadorizada, de combinar simultaneamente flexibilidade e economia de escala, diversificação de produtos e produção de massa (ERNS; O'CONNOR, 1989, p. 22; COHEN; ZYSMAN, 1987); *iii*) das condições que elas criam para a conformação de um mercado de capitais abrangente, capaz de aglutinar recursos e canalizá-los para aplicações remuneradoras em escala mundial; e *iv*) da capacidade que proporcionam às empresas de coordenar estritamente suas atividades, configurando-as espacialmente em função de estratégias compreensivas que tendem a dissolver as diferenças entre espaços domésticos e externos.

Este ponto é decisivo. Até o fim dos anos 1960, a economia mundial podia ser esquematicamente representada como um conjunto de mercados nacionais discretos, embora interligados, nos quais as empresas – locais ou internacionais – se confrontavam com base nas condições vigentes em cada um deles, escassamente afetadas que eram pelo resultado da concorrência intersetorial em outros países. No quadro das transformações

antes referidas essa imagem se desfaz: para muitas indústrias, as fronteiras nacionais se diluem, os mercados interpenetram-se, o resultado da concorrência em qualquer um deles passa a ser condicionado pela evolução das disputas travadas nos demais, e a rivalidade entre os contendores passa a ser perseguida em termos verdadeiramente globais (PORTER, 1986). A contrapartida desse movimento é a integração crescente que se verifica no plano das estruturas produtivas, com a configuração de cadeias interligando espacialmente diferentes fases do processo de fabricação de um dado produto. A literatura registra o fenômeno sob a rubrica da “globalização produtiva”, e salienta o impacto que ela tem no papel do Estado.

A mudança tecnológica, porém, não explica por si só esses desenvolvimentos. E não se esgota neles a reestruturação de que se tem falado. Em nível mais profundo, o que foi posto em questão nesse processo é o conjunto de regularidades que, depois da Segunda Grande Guerra, conferiram aos capitalismo centrais sua fisionomia própria e por quase 30 anos asseguraram às suas economias um dinamismo sem paralelo na história.

Aqui não se atentarà à caracterização dessa crise, que foi objeto de copiosa literatura. Basta registrar que um de seus aspectos centrais foi a perda relativa de competitividade da indústria americana, a qual, em conjugação com os crescentes gastos militares, levaram aos sérios desequilíbrios monetários da década de 1960 e 1970. Sabe-se como essa crise foi “resolvida”: o rompimento unilateral do padrão dólar-ouro pelos Estados Unidos, no início dos anos 1970, com a adoção do regime de câmbio flutuante e a reafirmação do papel do dólar como moeda de reserva internacional; a desregulamentação competitiva dos mercados financeiros;² o duplo choque representado pela elevação dramática da taxa básica de juros nos Estados Unidos, e o aumento gigantesco de seu gasto militar; finalmente, a disseminação em escala planetária das políticas neoliberais. Sabe-se também que a solução dessa crise teve como contrapartida o declínio e, finalmente, a derrocada do bloco soviético.

Na última década do século XX, o triunfo do capitalismo liberal era indiscutível. Definitivamente batido o adversário socialista e desacreditados os modelos de desenvolvimento centrados no papel dirigente do Estado, as novas oportunidades criadas com a incorporação de economias inteiras e de amplos setores de atividade

2. Faz-se alusão aqui ao argumento desenvolvido por Helleiner (1996).

econômica – nos mais diversos países – ao espaço da acumulação privada transmitiam aos mercados um sentimento de exaltação confiante, que o ritmo acelerado das inovações tecnológicas só fazia aumentar. É nesse contexto que se cristaliza a crença de que a economia mundial estava fadada a integrar-se de forma cada vez mais profunda, em um movimento inexorável, cujo limite seria a completa dissolução dos sistemas produtivos nacionais.

Ela encontra sua expressão mais eloquente na ideia da globalização. Acolhida com entusiasmo pelos círculos dirigentes dos mais variados países, que a adotaram como marco de referência para a elaboração de programas de governo e para o traçado de sua conduta no plano internacional, a tese da globalização acendeu um debate que mobilizou especialistas de inúmeras disciplinas e estendeu-se ao público em geral. Não se pretende reabrir essa discussão, mas – para desenvolver o argumento que se esboça nestas páginas – precisa-se fazer dois rápidos comentários.

- 1) Em seu uso corrente, o termo “globalização” é eivado de ambiguidades: por um lado, ele serve para designar, ao mesmo tempo, um estado de coisas (a “economia globalizada”), e um processo (que embute a ideia de incompletude, abertura para futuros diversos); por outro, ele é empregado indiscriminadamente como conceito descritivo (caso em que opera como ponto de partida para formulação de problemas) e como conceito explicativo – supostamente capaz de servir como chave para o entendimento da infinidade de fenômenos que o termo recobre – nesse sentido, ele enreda seus usuários em uma teia de argumentos tautológicos (ROSENBERG, 2002). Convém esclarecer: sempre que se fizer uso do termo globalização neste texto ele será entendido como conceito descritivo, denotando um processo complexo, não linear, reversível, ainda que em alguns de seus aspectos.
- 2) Nesse processo combinam-se fenômenos emergentes, resultados não intencionais de cálculos e ações desagregadas de uma infinidade de agentes, e condições criadas pelo fazer estrategicamente direcionado de atores políticos, com o jogo de ações e reações reflexivamente monitorado que elas provocam. Não há globalização sem “políticas de globalização”: se se quer entender o processo, deve-se incluir na análise a ação do Estado.

E não de qualquer Estado.

O choque de juros produzido pelo Federal Reserve (Fed) em 1979 tornara-se essencial à preservação da hegemonia financeira dos Estados Unidos e do papel internacional do dólar. Mas seu preço foi uma recessão longa e profunda, que levou as taxas de desemprego no país a patamares não alcançados havia décadas. A recuperação econômica, com queda nos índices de preços, começou a se esboçar no final de 1982. Ela foi impulsionada, sobretudo, pelo aumento do gasto público – o colossal programa de rearmamento lançado pelo governo Reagan, aspecto central da conjuntura batizada pelos estudiosos das relações internacionais como “a segunda Guerra Fria”. A desgravação tributária (redução das alíquotas do imposto de renda incidentes sobre os lucros das empresas e sobre os rendimentos de pessoas físicas das faixas mais altas, o “socialismo dos ricos”, como foi batizada pelos opositores) não surtiu o efeito esperado. Ao invés de funcionar como uma mola propulsora para o investimento produtivo como queriam os ideólogos da “economia de oferta”, a redução dos impostos conjugada com o aumento das despesas do governo resultou em gigantesco déficit público, que foi financiado sem dificuldade, com emissão de títulos de dívida pública. Dois corolários da situação sumariamente descrita neste parágrafo são os juros altos (em 1984, os juros reais pagos pelos títulos do Tesouro mantinham-se na casa dos 8%) e a apreciação do dólar. Este, por sua vez, ampliava a tendência histórica de deterioração da balança comercial dos Estados Unidos.

Até então, a política do governo norte-americano para a crise da dívida consistia em ajudar informalmente a organização do cartel dos bancos, mediante o fortalecimento do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o empenho de sua autoridade no respaldo das decisões tomadas neste órgão. No mais, insistia na retórica da “não intervenção”, rejeitando liminarmente as tentativas dos devedores de acertar uma “negociação política da dívida”. No tocante à política comercial, afora as medidas *ad hoc* de proteção, a administração republicana depositava parte de suas fichas no propósito de forçar a liberalização dos mercados internacionais de bens e serviços, através da ação multilateral pela abertura de mais uma rodada de negociações no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), com a inclusão em sua agenda de “novos temas”, até aquele momento não sujeitos à disciplina do órgão – “serviços”, “propriedade intelectual”, e “investimentos”.

Não se acompanhará a ação diplomática efetuada com esse fim, mas convém salientar dois aspectos: *i*) os objetivos referidos acima são claramente enunciados no

primeiro documento de política do governo Reagan dedicado ao tema do comércio internacional – o depoimento prestado pelo representante comercial, o embaixador William Brock, no Senado, em 8 e 9 de julho de 1981 (U.S. SENATE, 1981, *apud* LANDE; VANGRASSTECK, 1986); e *it*) durante o primeiro mandato de Reagan, o esforço da administração republicana concentrou-se na campanha pela abertura de nova rodada de negociação no GATT, nenhum trabalho sendo desenvolvido para obter do Congresso a autoridade necessária à conclusão dos acordos comerciais abrangentes que deveriam resultar de tais negociações.

Com a aprovação da Lei de Comércio e Tarifa de 1984, o Executivo ganha essa autorização. E mais, com a definição de objetivos de política comercial contidos nesta lei e os novos dispositivos nela criados em sua Seção 301, que estabelece os instrumentos de retaliação a seu alcance, o Executivo passa a contar com um instrumento poderoso para combater tudo o que venha a classificar como práticas “desleais” de comércio na conduta de seus parceiros. É o que se constata ao examinar o conteúdo desse documento.

Para não alongar demasiadamente a exposição, esse exame será feito sob a forma de alusões rápidas à lei, seguidas de breves comentários.

Serviços: A Seção 305 da lei estabelece que nas negociações comerciais os Estados Unidos procurariam “reduzir ou eliminar barreiras sobre, ou outras distorções de, comércio internacional em serviços (...) incluindo barreiras que negam tratamento nacional e restrições sobre o estabelecimento e operação em tais mercados”.

Item destacado da política comercial do governo Reagan, anunciada em julho de 1981, a prioridade concedida ao setor de serviços atendia aos reclamos de poderosa coalizão empresarial formada no começo da década passada sob a liderança dos dirigentes da American International Group, Inc. (AIG), a gigante do setor de seguros, cujos pontos de vista já tinham sido contemplados na Lei de Comércio de 1974, que previa a extensão de toda norma referente ao comércio exterior ao setor de serviços.

É fácil entender o consenso em torno do tema: nas duas últimas décadas precedentes, 1960 e 1970, a participação do setor de serviços na economia americana crescia incessantemente – em termos de valor adicionado e, mais ainda, de emprego

absorvido –,³ muitos segmentos dele desfrutando de grandes vantagens comparativas internacionais. Entre 1981 e 1984, os serviços responderam por 40% de todas as exportações, gerando um saldo acumulado de cerca de US\$ 123 bilhões, em forte contraste com o déficit de cerca de US\$ 234 bilhões acumulado na balança de mercadorias (LANDE; VANGRASSTECK, 1986, p. 28). À luz desse dado, entende-se a importância estratégica atribuída à abertura dos mercados externos às empresas americanas do setor de serviços.

Investimentos: Nos termos da Seção 305 da Lei de Comércio e Tarifa de 1984, os Estados Unidos procurariam reduzir ou eliminar “barreiras a investimentos estrangeiros diretos que sejam artificiais ou que distorçam o comércio, expandir o princípio de tratamento nacional, e reduzir barreiras não razoáveis ao estabelecimento” (*ibidem*, p. 32).

Novamente, o consenso bipartidário: Este objetivo também constava dos primeiros documentos de política comercial do governo Reagan. O tema, porém, é mais espinhoso e suscitava reações diferenciadas no universo empresarial norte-americano. O próprio governo mantinha uma posição canhestra sobre o assunto, haja vista as muitas restrições por ele criadas, como a legislação sobre conteúdo nacional no setor automotivo. Até hoje as negociações multilaterais sobre o tema pouco avançaram – os acordos bilaterais tendo sido o meio mais eficaz encontrado pelos Estados Unidos para ver suas pretensões atendidas.

Propriedade intelectual: A Lei de 1984 não dedica uma seção separada aos objetivos a serem perseguidos nesta área, mas eles aparecem em diferentes lugares do documento. Assim, ao tratar das indústrias de alta tecnologia, ele estabelece que o governo busque eliminar ou reduzir as medidas de governos estrangeiros que “deixem de prover meios adequados e efetivos para nações estrangeiras assegurarem, exercerem e fazerem cumprir direitos exclusivos de propriedade intelectual”.

A parcimônia da lei não condiz com a importância que seria atribuída ao tema logo a seguir. No momento de sua elaboração, a campanha pelo fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual começava a dar seus primeiros frutos. Deslanchada

3. Entre 1959 e 1989, a participação do setor de serviços (excluído o governo) no total do emprego nos Estados Unidos passou de 38,2% para 49,8% (SPULBER, 1995, p. 154). Essa obra analisa, de forma desagregada, a expansão do setor de serviços.

no final dos anos 1970 pelos produtores de artigos sensíveis ao uso fraudulento de marcas e a imitações – entre eles a Levi Strauss Corporation, dona de uma das mais conhecidas marcas de jeans – no início da década seguinte ela receberia grande reforço, com o ingresso no movimento das indústrias intensivas em informação. Desde então, a campanha pela reforma do regime de propriedade intelectual ganha verdadeiro alento, e começa a acumular triunfos: em 1980, o Congresso estende a cobertura da Lei de *Copyright* aos programas de computadores; no mesmo ano, a Suprema Corte admite o patenteamento de produtos biotecnológicos; e em 1984, o Congresso cria uma forma original de direito de propriedade para semicondutores. Compreende-se, assim, a timidez da Lei de Comércio de 1984 na matéria. A rapidez com que ela ascenderia na escala de prioridades da política comercial dos Estados Unidos se explica pela magnitude dos interesses em jogo e pelo grau de internacionalização das indústrias envolvidas (DOREMUS, 1995).

O elemento mais importante na Lei de Comércio de 1984, porém, não estava na definição de objetivos, mas nas inovações conceituais nela contidas. A reformulação do conceito de “reciprocidade” era uma delas. Sobre o alcance da mudança introduzida, vale a pena acompanhar a avaliação insuspeita do senador Robert Dole – então presidente do Comitê de Finanças do Senado, mais tarde candidato republicano à presidência dos Estados Unidos, nas eleições de 1996, derrotado por Bill Clinton.

A reciprocidade significa uma mudança dramática em relação ao princípio da “nação mais favorecida”. Significa que outros países deveriam nos fornecer oportunidades de comércio e investimento iguais não somente às que eles oferecem a outros parceiros comerciais “mais favorecidos”, mas iguais ao que nós lhes oferecemos, e a reciprocidade deveria ser medida não por acordos e promessas, mas por resultados de fato – mudanças na balança comercial e expansão no investimento entre nós e nossos maiores parceiros econômicos (DOLE, 1982, *apud* LANDE; VANGRASSTECK, 1986, p. 38).

Essa noção, que vinha sendo trabalhada em discursos e projetos de lei no Congresso (cerca de 36 iniciativas, nas duas últimas legislaturas, a saber A97a. – 1981/1982 e A98a. – 1983/1984) é a fonte de inspiração para as mudanças introduzidas na Seção 301 pela Lei de Comércio e Tarifa de 1984. Além de ampliar o alcance desse dispositivo, para colocar em seu raio os novos temas, a lei definia de forma extremamente elástica a noção de práticas comerciais “não razoáveis”, uma das condições previstas na Lei de

1974 para emprego das medidas de retaliação previstas na Lei de 1974. Com efeito, a Seção 304 desse documento qualifica como “não razoável”

(...) qualquer ato, política ou prática que, embora não necessariamente viole os direitos legais internacionais dos Estados Unidos, ou seja incompatível com estes, é de outro modo considerada injusta e desigual. Os termos incluem, mas não estão limitados a, qualquer ato, política ou prática que negue – A) oportunidades de mercado; B) oportunidades para o estabelecimento de uma empresa; ou C) provisão de proteção, adequada e efetiva, de direitos de propriedade intelectual justas e equitativas (LANDE; VANGRASSTECK, 1986, p. 47).

Naturalmente, de acordo com a referida lei, cabia ao governo dos Estados Unidos estipular, em cada caso, o que consistia em prática desleal e/ou iníqua. Foi com esse poderoso instrumento em mãos que o governo Reagan intensificou as pressões pela abertura de uma nova rodada de negociações comerciais. Em 1985 foi celebrado, finalmente, o acordo para esse fim com a Comunidade Europeia. Mas a oposição liderada por Brasil e Índia à inclusão dos temas da propriedade intelectual e dos serviços na pauta de uma nova rodada de negociações do GATT continuava a se manifestar. Ela foi contornada em Punta del Este, em setembro de 1986: com muita pressão e a ajuda de um subterfúgio, esses temas acabaram entrando, junto com a questão das medidas relativas ao investimento externo, na agenda da Rodada Uruguai.⁴

Em uma economia que se globaliza, normas globais. Essa a ideia reguladora que parecia informar os trabalhos na Rodada Uruguai do GATT. As dificuldades de avançar satisfatoriamente no terreno pedregoso da negociação agrícola prolongaram a rodada por vários anos ainda. Mas ela chegou a termo, e seu resultado já foi definido como uma verdadeira reforma constitucional.

Duas referências rápidas a dois de seus elementos serão o bastante para confirmar o acerto dessa avaliação. A primeira delas, sobre o acordo alcançado na área de propriedade intelectual. Seus dispositivos envolvem não apenas padrões gerais a serem observados pelas legislações nacionais, mas disposições detalhadas sobre os procedimentos que deverão ser aplicados para sancionar direitos individuais (e corporativos) de propriedade. Esse traço exemplifica um fenômeno geral: o deslocamento do foco do

4. Sobre a aliança liderada pelos dois países e o seu relativo fracasso, ver Narlikar (2003).

regime de comércio, cujas disciplinas, mais do que limitar as práticas restritivas do governo, passam a regular positivamente políticas nacionais (OSTRY, 2000).

Sobre o alcance dessa mudança, convém registrar a avaliação abalizada de um jurista:

Os acordos passam por cima de convenções existentes e há muito estabelecidas, administradas pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (Ompi), que não contêm muito de substância no tocante à aplicação desses direitos e delega à Corte Internacional de Justiça a solução de conflitos. Em contraste, a Parte II do acordo TRIPs [Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio] trata extensivamente das medidas de observância, incluindo procedimentos civis e administrativos, danos, e até procedimentos criminais. Assim, de forma sem precedentes, o acordo TRIPs obriga os membros da OMC a prover remédios locais efetivos por meios e procedimentos prescritos. Além disso, a observância dessas obrigações pode ser assegurada mediante recurso aos mecanismos de solução de disputas da OMC. Em suma, o acordo TRIPs é uma reengenharia completa – orientada para comércio e focada na conformidade com as regras – do sistema internacional tradicional de proteção aos direitos de propriedade intelectual (STOLL, 2003, p. 463).⁵

A segunda referência é sobre o dispositivo judicial mencionado na passagem citada. O GATT também dispunha de um mecanismo institucional de resolução de disputas, mas sua importância ficava extremamente reduzida pela exigência de consenso que devia ser atendida para que o mesmo fosse acionado. Como o país responsável em situação irregular podia bloquear a abertura de painéis, o funcionamento do sistema favorecia fortemente a busca de soluções negociadas através de barganhas onde falava mais alto, evidentemente, a voz do mais forte. Esses incentivos não desapareceram de todo na OMC – a fase de consulta e mediação continua sendo o primeiro estágio no processo de resolução de controvérsias. Mas agora a possibilidade de bloquear um painel não mais existe. Ultrapassado um limite fixo de tempo (60 dias), se as partes não tiverem resolvido a pendência, o Organismo de Resolução de Controvérsias (*Dispute Settlement Body*) pode solicitar o estabelecimento de um painel, o que se dá automaticamente. Concluído o trabalho dos árbitros, que devem observar igualmente prazos predeterminados, se a parte perdedora considerar inaceitável o veredicto, pode impetrar um recurso junto a uma corte permanente de apelação, que dará a palavra final. Caso as recomendações não sejam implementadas, depois de esgotadas as tentativas de

5. Para uma reconstituição abrangente do processo de externalização do direito doméstico americano nesse domínio, ver Sell (2003).

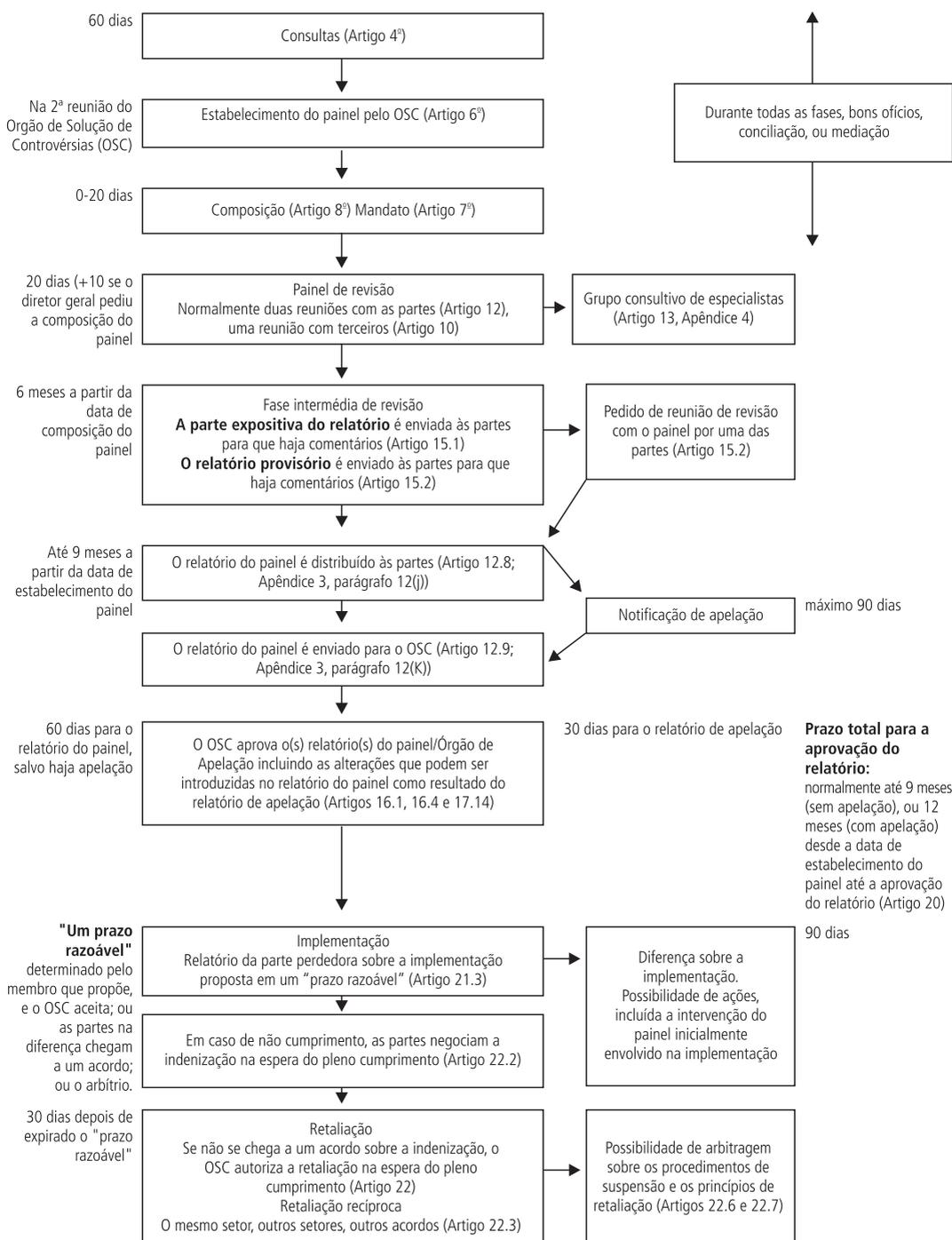
acordo sobre compensações devidas, a parte demandante pode pedir autorização para retaliar (HOECKMAN; KOSTECKI, 1995, p. 47). Como a diferença entre geração e interpretação de normas é sabidamente fluida, a operação desse mecanismo tem resultado em um processo de produção legal que já há algum tempo vem sendo objeto de estudo como um aspecto relevante do processo mais amplo de judicialização das relações econômicas internacionais (GOLDSTEIN *et al.*, 2000).

A conjugação desses dois aspectos – o conteúdo substantivo das normas produzidas ao longo da Rodada Uruguai e os dispositivos criados para garantir-lhes efetividade –, o sistema de resolução de controvérsias e o *Trade Policy Review* (avaliação periódica de suas práticas “comerciais” a que estão sujeitos todos os membros da OMC) – lança luz sobre a natureza geral do novo regime e do sistema judicial nele inserido. À primeira vista, este representa um avanço importante da lógica multilateralista nas relações comerciais. Quando se tem em mente, porém, a convergência entre as disciplinas criadas pelo Tratado de Marrakesh e as regras em vigor nos Estados Unidos, é-se levado a reconsiderar esse ponto de vista. Como seus defensores faziam questão de ressaltar nos debates internos sobre a ratificação do tratado, os Estados Unidos estariam em conformidade maior com as regras da OMC, que refletiam seus interesses e objetivos, do que seus parceiros comerciais. E, como o mecanismo de solução de controvérsia da OMC autorizava o recurso à retaliação em caso de não observância daquelas regras, dentro de cronograma compatível com o da Seção 301 da Lei de Comércio americana, o arcabouço legal da OMC legitimava o emprego que os Estados Unidos faziam de seu imenso poder de mercado para impor seus interesses comerciais aos demais países. Nesse sentido, é de se destacar que o posicionamento dos Estados Unidos em favor desse mecanismo tão gritantemente contrário à tradição do GATT se deu apenas depois de obtido o acordo com a Europa em torno do processo de decisão da rodada (o *single undertaking*), que excluía a adesão voluntária aos códigos negociados, como ocorrera na Rodada de Tóquio.

Esse o argumento desenvolvido em importante trabalho coletivo sobre as transformações do regime internacional de comércio, cujo arremate se reproduz a seguir: “Assim, da perspectiva do governo dos EUA, a reforma judicial radical da rodada do Uruguai representou não uma multilateralização do unilateralismo dos EUA, mas uma americanização do processo de solução de conflitos da GATT/OMC” (BARTON *et al.*, 2008, p. 74).⁶

6. Para uma descrição das tratativas sobre o mecanismo na fase decisiva da rodada, ver Croome (1995).

FIGURA 1
Diagrama do processo de solução de diferenças



Fonte: OMC/OSC.
Fonte: OMC/OSC.

Complementando a análise, caberia agregar que, não satisfeitos com as garantias oferecidas pelo Executivo, ao aprovar legislação requerida à implementação do Tratado de Marrakesh os congressistas americanos fizeram questão de deixar formalmente estabelecido que suas cláusulas e suas disciplinas só teriam efeito no território americano se fossem congruentes com a lei em vigor no país. Além disso, introduziram um dispositivo que vedava aos particulares a utilização do tratado como base para questionar qualquer ação de governo – local, estadual, ou federal – em tribunais dos Estados Unidos (KWARKA, 2003, p. 48).

Reforma constitucional. Mas incompleta. Com efeito, do ponto de vista de seu protagonista, o balanço das realizações da Rodada Uruguai acusava ganhos limitados em várias áreas – como “serviços” e “medidas comerciais relacionadas a investimentos”, por exemplo – e áreas inteiramente descobertas – caso, entre outros, de compras governamentais. Não surpreende, pois, que a disposição de manter o ímpeto reformista tenha sobrevivido a ela. Não é de se estranhar tampouco que continuasse a gerar viva controvérsia – como a que se acendeu na reunião ministerial de Cingapura, em 1996, e terminou na decisão salomônica de criar grupos de trabalho com a missão de estudar quatro novos temas (“investimentos”, “política de concorrência”, “compras governamentais” e “facilitação de comércio”), com vistas à sua incorporação eventual na agenda de negociações de uma futura rodada. Havia ainda a intenção proclamada de trazer para o fórum da OMC os temas sensíveis dos direitos trabalhistas e da proteção ambiental – o que provocava, na maior parte dos países em desenvolvimento, Brasil incluso, reações indignadas.

2.2 A SEGURANÇA INTERNACIONAL APÓS A GUERRA FRIA

Em algum ponto os acontecimentos desandaram. Onde situá-lo? Em março de 1989, data da eleição consagrada de Boris Ieltsin como representante de Moscou no Congresso dos Deputados do Povo, órgão recentemente criado para coroar o programa de reforma política conhecida pelo nome de Glasnost?

Não faz diferença. O importante não é o começo, mas a sucessão unidirecional dos fatos: 2 de maio, 1989: câmaras e TV exibem ao mundo as imagens de soldados húngaros removendo a cerca de arame ao longo da fronteira com a Áustria; 4 de junho: o Solidarnosc obtém vitória acachapante nas eleições legislativas, ficando com 92 das 100 vagas no Senado e 160 dos 161 assentos em disputa na Câmara baixa – tendo

aumentado a sua vantagem no segundo turno, pouco depois essa agremiação dava à Polônia o seu primeiro governo não comunista desde 1948; julho: fim da Doutrina Brejnev com a declaração de Gorbachev de que não iria interferir nas decisões dos governantes dos dois países mencionados; 11 de setembro: a Hungria elimina os controles sobre a imigração proveniente da Alemanha Oriental e convoca, uma semana mais tarde, eleições multipartidárias; 9 de novembro, 1989: depois de semanas de uma crise que divide a cúpula do Partido Comunista (PC) e do governo da Alemanha Oriental, multidão toma de assalto o Muro de Berlim e dá início à sua destruição simbólica.

Os desdobramentos desse episódio – que foi acompanhado com estupor pelos telespectadores de todo o mundo – são conhecidos. O primeiro deles foi a “revolução de veludo”, que entregou a presidência da Checoslováquia ao escritor dissidente Václav Havel, em dezembro de 1989; o último, a tentativa desastrosa de golpe de Estado, em agosto de 1991, que pôs fim ao regime comunista e precipitou o desmembramento da União Soviética. Entre um acontecimento e outro, a anuência forçada de Gorbachev à reunificação alemã nos quadros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), o fim do Pacto de Varsóvia (União Soviética, Alemanha Oriental, Bulgária, Hungria, Polônia, Checoslováquia e Romênia), e a impotência da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) diante do bombardeio americano a Bagdá.

Trata-se, porém, de uma impressão equivocada. O processo de todo imprevisto e sem igual na história que leva àquele resultado subverte as coordenadas políticas do mundo e torna subitamente obsoleta boa parte da agenda que vinha concentrando há muito os esforços despendidos pelos especialistas da área de segurança internacional. Com o fim do conflito entre blocos, o espectro da guerra atômica parecia finalmente afastado. E, com a predominância do consenso em torno de modelos de sociedade (economia de mercado e democracia liberal) e de valores fundamentais (direitos humanos), o mundo parecia estar ingressando em uma era radiante de paz e prosperidade.

A Guerra do Golfo e a eclosão quase simultânea dos conflitos étnicos na Europa Central, com os espetáculos de violência brutal a que deram lugar, tornaram rapidamente vetustas aquelas ideias. Não que elas tivessem se demonstrado inteiramente infundadas – apesar de tudo, a guerra entre as grandes potências continuava sendo uma hipótese inteiramente descartada, e a matriz liberal-democrática continuava em vigor como modelo sem rival. O âmbito de sua validade é que fora redefinido. Mais do que pensar em termos de uma marcha unida em direção àquele estado de coisas sumamente bom,

caberia reconhecer a persistência prolongada de diferenciações profundas no campo das relações internacionais. Essa a ideia comunicada pela metáfora dos dois mundos: aquele do bem-estar, do consenso liberal e das relações pacíficas (o centro capitalista), e este outro, o dilacerado em conflitos crônicos e guerras pouco convencionais – o antigo Terceiro Mundo (GOLDGEIER; MCFAUL, 1992; SNOW, 1997).⁷

No cruzamento entre essas realidades tão díspares observam-se dois desenvolvimentos que marcaram profundamente a política internacional nessa quadra histórica.

O primeiro deles diz respeito à centralidade nova atribuída ao tema dos direitos humanos na condução da política externa dos países centrais, com o seu correlato: os questionamentos crescentes, feitos em seu nome, do conceito de soberania e dos princípios dele decorrentes da não intervenção externa e da igualdade soberana entre os Estados. A rigor, não há novidade alguma na ênfase posta no tema dos direitos humanos. Ele constitui um dos pilares do edifício da ONU e, desde o governo Carter, vem desempenhando um papel crítico na política exterior dos Estados Unidos. O que surge de novo com o final da Guerra Fria é a disposição vigorosa de empregar o poder coercitivo para pôr cobro a violações graves aos direitos humanos – sempre que possível com o aval da ONU, mas, em caso de paralisia, mesmo sem o mandato desta. No passado, quando a intervenção externa em conflitos localizados envolvia o risco da escalada nas tensões entre as duas superpotências nucleares, essa disposição estava ausente. O princípio da não intervenção era de maneira geral observado, e quando um Estado quebrava a norma esbarrava em reações fortes e indignadas (Estados Unidos no Vietnã; União Soviética, na Checoslováquia). Removido o obstáculo estratégico, dada a imensa superioridade tecnológica, organizacional, econômica e cultural dos Estados Unidos e de seus aliados, o custo da intervenção via-se sobremaneira reduzido, e os governos passavam a ter grandes incentivos para atender ao clamor da opinião pública, agindo em casos de “crises humanitárias” sempre que a ação não esbarrasse em considerações de ordem estratégica. Em 1993 estavam em curso, em diferentes regiões do mundo, 34 missões de paz, das quais 20 lideradas pela ONU; em 2005, o número de missões ascendia a 58, com a ONU à frente de 21 delas (BAILES, 2006, p. 14). Esses números deixam entrever um fenômeno bastante expressivo do substrato político da nova época: o advento de um padrão, pelo qual a ONU autorizava Estados-membros a usar

7. Para uma crítica certa do ponto de vista que ela expressa, ver Holsti (1999).

a força para intervir, em seu nome, em outros Estados – *franchising system*, como foi denominado com um dedo de ironia (PAULUS, 2003, p. 80).

E não é só isso. Em aparente reedição de um conceito do direito internacional oitocentista, abolido no século XX pela vaga da descolonização, os direitos humanos apresentavam-se agora como novo “padrão de civilização”, critério básico para o reconhecimento de países como membros da “comunidade internacional” (DONNELLY, 1998). Esse desenvolvimento teve como contrapartida a redescoberta das virtudes do conceito medieval de “guerra justa”, peça axial da doutrina da “intervenção humanitária”, nos termos da qual os Estados democráticos tinham o direito de violar a soberania territorial de outros Estados para defender grupos minoritários das atrocidades cometidas por seus respectivos governos.

Mais do que direito, obrigação. Outro elemento notável nessa quadra histórica é a forte tonalidade moral que passa a colorir o discurso político. Na Europa e nos Estados Unidos, principalmente, mas estendendo-se por todo o mundo, organizações não governamentais (ONGs) e grupos de ativistas estruturados em redes internacionais monitoram o evoluir das crises que se sucedem nas áreas turbulentas do globo, cobrando ações efetivas de seus governos, cujas respostas avaliam à luz de valores inegociáveis. Nesse processo, o papel desempenhado pela mídia – principalmente a de língua inglesa, condição para que tenha o *status* de mídia verdadeiramente internacional – dificilmente poderia ser exagerado. Compondo um sistema complexo especializado na transmissão e na interpretação de fatos sociais, os meios de comunicação de massa operam como elementos articuladores da opinião pública, que eles expressam e, ao mesmo tempo, conformam. É importante chamar a atenção para a natureza espetacular da relação entre mídia e opinião pública, porque isso desvela o particularismo oculto nelas. A mídia internacional não veicula a opinião de um público qualquer; e, ao selecionar determinados eventos, mantendo longamente em foco seus aspectos mais dolorosos, ela confirma esse público em suas certezas, alimentando nele um sentimento de indignação que o leva a reagir com impaciência ante os obstáculos criados a intervenções salvadoras pelas normas do direito internacional.

O forte condicionamento da opinião pública, porém, tinha efeitos contraditórios que se fariam sentir pesadamente na conduta bélica das potências ocidentais: ao mesmo tempo em que requeria o recurso da força para debelar crises humanitárias, ela era

muito sensível ao risco que o exercício da força encerrava para a população civil do país-alvo. E sua tolerância era menor ainda para o risco incorrido por seus próprios soldados.

No pós-Guerra Fria, essa contradição aparentemente insanável foi “resolvida” pela chamada “revolução nos assuntos militares”. Com o desenvolvimento de armas de alta precisão, dotadas de sofisticados sistemas de orientação eletrônicos alimentados por imagens de satélites, tornava-se possível atingir à grande distância o alvo selecionado, reduzindo consideravelmente o risco de mortes de civis inocentes (“danos colaterais”), e praticamente eliminando o risco de baixas. O primeiro ensaio, em grande escala, desse tipo de guerra se deu na Guerra do Golfo, em 1991; sua realização mais acabada foi a Guerra da Iugoslávia, em 1999, vencida pela Otan sem o sacrifício de um único combatente, mas com 500 civis mortos em consequência de ataques da Otan e de 1.000 militares sérvios (SHAW, 2005, p. 10). É que, entre as várias exigências cruzadas, a mais importante era a segurança de seus próprios soldados – a marca extraordinária obtida pelas forças da aliança nessa guerra se explica pelo bombardeio da Sérvia por aviões que voavam a uma altitude tal que o fogo da bateria inimiga não os alcançava. A outra face de Janus era a exposição de civis a um risco maior. Essa é uma ilustração da lógica de “transferência de risco” que segundo Shaw (2005, cap. 4, p. 71-94) caracteriza o “novo modo ocidental de guerra”.

Como outros antes e depois dele, o autor chama a atenção, porém, para o custo político envolvido nessa modalidade de guerra – o risco da perda de legitimidade (MÜNKLER, 2003). Pode-se intuí-lo claramente quando se ouve a condenação proferida por Michael Walzer, intelectual norte-americano que, ao mesmo tempo, expressava sua crença de que a intervenção na Iugoslávia era necessária:

Estamos prontos, aparentemente, para matar soldados Sérvios; estamos prontos para arriscar o que é eufemisticamente chamado de “dano colateral”. Mas não estamos prontos para mandar soldados americanos para o campo de batalha. Bem, eu não tenho nenhum amor por campos de batalha e aceito plenamente a obrigação dos líderes democraticamente eleitos de proteger as vidas do seu próprio povo. Mas essa não é uma posição moral possível. Você não pode matar a não ser que esteja preparado para morrer (WALZER, 1999, p. 5-7).

O segundo desenvolvimento tem a ver com o impacto da dissolução da “política de blocos” no debate sobre o tema da segurança internacional. O mundo que saía da Guerra Fria não estava a salvo de ameaças. Algumas eram antigas, como aquelas envolvidas na proliferação nuclear. Muitas, porém, assumiam um caráter pouco tradicional. Era esse

o caso do recurso à violência organizada nas disputas pelo poder em regiões da periferia, que ganhava um significado novo na medida em que não estava mais sobredeterminado pela lógica do conflito Leste–Oeste. Nesse novo contexto, os conflitos tendem a se manifestar sob novas configurações, fragmentando-se e ganhando frequentemente conotações étnicas e/ou raciais, com seus corolários sombrios: atrocidades sistemáticas contra populações civis, “limpeza étnica”, genocídios, movimentação interfronteiras de massas humanas para escapar a esse destino (o problema dos refugiados). E a pôr em questão muitas das categorias com base nas quais o tema da paz foi secularmente pensado – a distinção entre violência privada e violência pública, guerra civil e guerra interestatal.

Não se pode deter no exame dessas novas modalidades de guerra, mas alguns elementos adicionais a respeito delas devem ser mencionados. Ao contrário da guerra clássica, cuja lógica interna empurra os contendores para enfrentamentos dramáticos que redefinem as relações de força e põem fim ao conflito, as guerras sujas de que se fala são fragmentadas, dispersas; a escaramuça é seu traço distintivo, a ofensiva estratégica nelas não tem lugar. Nesse tipo de guerra, a racionalidade derivada da primazia do político – traduzida na pergunta sobre o tipo de paz que se busca alcançar – está ausente: a violência se converte em forma e meio de vida; os combatentes lutam para assegurar sua continuidade. Os recursos que mobilizam para esse fim decorrem de sua própria atividade: sem o amparo de um poder político dotado de capacidade tributária, em grande medida, os elementos de que necessitam para sua reprodução são alcançados através do confisco e do saque – reside aí uma das conexões que ligam, com frequência, os grupos armados envolvidos nesse tipo de conflito e as redes que exploram em bases capitalistas os circuitos do narcotráfico.

Crime transnacional, lavagem de dinheiro, paraísos fiscais – por essa cadeia de relações, esses conflitos se vinculam, ainda que indiretamente, aos processos que vêm transformando as bases da economia internacional. Mas não apenas por elas: como esses conflitos expressam em sua origem rivalidades políticas, étnicas e/ou religiosas, os grupos neles envolvidos tendem a se beneficiar de apoio externo, que se manifesta sob a forma de defesa de sua imagem junto à opinião pública, em todos os quadrantes do mundo, e do financiamento direto às suas respectivas “causas” – aqui também o papel dos meios de comunicação eletrônicos e dos circuitos financeiros liberalizados é fundamental. Ele adquire máxima relevância quando se desloca o foco da análise para outra forma de violência organizada de imenso impacto no mundo pós-Guerra Fria:

o terrorismo fundamentalista transnacional. Constata-se ainda, em ambos os casos, outro efeito perverso do aspecto tecnológico daquele processo: as tendências cruzadas de miniaturização e barateamento dos artefatos bélicos e de sua crescente letalidade.⁸

Essencialmente, uma estratégia de comunicação, na sugestiva definição de Waldman (2005), o terrorismo está longe de constituir um fenômeno novo, tendo sido praticado e argumentativamente defendido como forma de luta adequada a grupos subordinados desde meados do século XIX. Mas em suas manifestações precedentes, o terrorismo surgia como um elemento detonador da revolta, a antessala de enfrentamentos abertos e maciços, que culminariam na vitória da “boa” causa. O que há de perturbadoramente novo na forma que ele adquire no presente é a sua conversão tendencial em estratégia autônoma, desconectada dos processos de luta conduzidos por grupos sociais identificados. Essa estratégia conta com a elevada sensibilidade da opinião pública aos espetáculos mórbidos de violência indiscriminada que patrocina, e se vale de todas as possibilidades abertas pelos meios de comunicação de massa para veicular sua dupla mensagem. Nesse sentido, o terrorismo transnacional é o avesso do “novo modo ocidental de guerra”: uma forma extrema, pelo mais fraco, de produção de assimetria.⁹

Em associação com outros temas, que passavam a ser discutidos também sob o prisma de sua articulação com as realidades criadas pela globalização – o problema do desenvolvimento econômico (AYOOB, 1991) e o da preservação do meio ambiente (MATHEWS, 1989) – a consideração desses conflitos mistos recolocava em outros termos a problemática da segurança internacional. Mudado estava o foco, que não se concentrava mais nas relações entre os Estados, abrindo-se para abarcar um leque

8. Três trabalhos importantes sobre esse ponto: Creveld (1991), Kaldor (2001) e Münkler (2003).

9. Esse elemento, a relação constitutiva entre terrorismo e debilidade estrutural é conceitualmente estabelecida por Waldman (2005), para o qual o terrorismo se caracteriza por “ataques de violência chocante contra a ordem política estabelecida, meticulosamente preparados na clandestinidade”, o que o diferenciaria claramente “terrorismo” de “terror de Estado”. O argumento sobre a transformação do terrorismo em estratégia autônoma foi tomado do artigo de Münkler (2006). Esse atributo, que constitui a diferença específica dessa forma de terrorismo, fica obscurecido quando se carrega na adjetivação, como o discurso corrente faz com frequência. O emprego do “islâmico” para qualificar o fenômeno é bastante ilustrativo. Nem todo movimento islâmico é terrorista, como se vê na Turquia, país-membro da Otan, governado por um partido islâmico que ascendeu ao governo pelo voto e sempre atuou nos quadros das instituições vigentes. O Partido de Erdogan (o Partido da Justiça e Desenvolvimento) é expressão de uma tendência do movimento islâmico. E nem todo terrorismo praticado por movimentos islâmicos é transnacional, muito pelo contrário. A esse respeito, ver Roy (2008). Por outro lado, não há razão nenhuma para descartar a possibilidade de que o terrorismo transnacional venha a surgir, em algum momento, em associação com outras causas e outras ideologias.

de outros temas – as “novas ameaças”. Em nível mais profundo, via-se alterada, igualmente, a definição dos “referentes da segurança”, isto é, os sujeitos cuja proteção devia ser assegurada. Não se tratava mais de garantir a segurança do Estado – concebido este como expressão da coletividade politicamente organizada e fiador da integridade física e moral de seus integrantes –, mas de proteger essas mesmas coletividades, e os indivíduos que as compõem, de ameaças provenientes de variegadas fontes, inclusive de seus respectivos Estados.

Dois aspectos adicionais dessa mudança de perspectiva merecem destaque. O primeiro diz respeito à dimensão militar: ela continua presente (para repelir eventuais agressões de Estados delinquentes e para pôr fim a violações flagrantes dos direitos humanos em situações de conflito: o tema das intervenções humanitárias), mas perde sua antiga centralidade. O segundo concerne à natureza das relações entre os atores nesse universo. A concepção clássica de segurança é realista: os Estados interagem estrategicamente, constituindo-se, uns para os outros, em fontes potenciais de ameaça. No novo enfoque, embora o conflito interestatal continue sendo levado em conta, naturalmente, a ênfase passa a recair na cooperação necessária à resolução de problemas comuns. No lugar de “defesa nacional”, “segurança cooperativa”.¹⁰

A esta altura, duas observações se fazem necessárias:

- 1) Apesar de terem ganhado curso no ambiente geopolítico criado pela derrocada do bloco soviético, a concepção de “segurança cooperativa” não decorre desse fato. Com efeito, ela se constituía em um dos ingredientes do “novo pensamento” articulado pelos membros da equipe de Gorbachev, que se inspiraram neste particular na reflexão desenvolvida por círculos da social-democracia alemã e sueca, cujas ideias foram divulgadas, em 1982, no relatório intitulado *Segurança Comum: um Guia para a Sobrevivência*, produzido por uma comissão internacional presidida pelo *ex-premier* sueco Olaf Palme (REYNOLDS, 2000, p. 545).

10. Esses parágrafos aludem de forma muito ligeira a uma história já relativamente longa e sumamente complexa. Para uma primeira aproximação ao tema, ver Booth (1999), Krause (1998), Buzan (2000), Kolodziej (2000), Morgan (2000), e Smith (2000). A coletânea organizada por Sheehan (2000) reúne algumas das principais intervenções nesse debate. Para uma ideia do impacto do mesmo na América Latina, ver Hurrell (1998) e, na Europa, Laitinen (2002).

- 2) Embora seja expressa em termos universalistas, esta concepção nasce em uma parte do mundo e traz as marcas dessa origem em seu conteúdo e em sua linguagem. Esse ponto tem sido salientado por investigadores de orientações diferentes, que buscam analisar a problemática da segurança internacional pelo ângulo dos países periféricos. Não caberia reproduzir aqui as linhas gerais dessa literatura. Para os propósitos da presente exposição as duas indicações que se seguem bastam.

Como observa um especialista,

Essas guerras, na medida em que são realmente étnicas, não são novas no Terceiro Mundo. Os eritreianos começaram sua longa guerra de secessão em 1961; as guerras domésticas assolaram Miamar desde 1962; Chipre foi efetivamente dividido em 1964; Biafra lutou para separar-se da Nigéria em 1967; o Sudão vive em estado de guerra civil desde 1955; o Líbano mergulhou em uma mistura de senhores de guerra e sátrapas sírios em 1976; o movimento de secessão armada tâmil começou em 1983, muito antes da queda do muro de Berlim (HOLSTI, 1998, p. 108).

A baixa visibilidade desses conflitos – que deram lugar, muitos deles, a verdadeiras tragédias humanitárias – se deve ao fato de terem ocorrido em um período no qual todas as atenções, dos membros das “comunidades de segurança” aos militantes dos movimentos pela paz, estavam voltadas para o confronto entre blocos. Distantes do eixo dessa disputa, movidos por motivos impertinentes à sua lógica própria, esses conflitos eram registrados como ocorrências lamentáveis, mas desprovidas de maior significado.

No contexto gerado pelo fim da Guerra Fria esses conflitos ingressaram na agenda da política internacional. Nem por isso a solução deles se tornou mais fácil. É que a problemática da segurança se apresenta muitas vezes em termos contraditórios quando contemplada na perspectiva do centro e das zonas periféricas do sistema internacional. Nestas, os agentes tendem a se ver sob o fogo cruzado de exigências dificilmente conciliáveis: a de implantar, em curto espaço de tempo, modelos de organização socioeconômica e política (que resultam, em seus locais de origem, de processos de evolução lentos, tortuosos, e em muitos momentos brutais), e de observarem, ao fazer isso, normas de comportamento compatíveis com os padrões consagrados em escala global, cujo suposto é exatamente a vigência daqueles modelos que se trata de implantar (AYOOB, 1995). Pouca atenção se dá à hipótese de que a violência desatada nesses conflitos derive em boa medida da tentativa desesperada de reproduzir mimeticamente

o modelo de organização expresso no Estado nacional em áreas que, por questões históricas e culturais, lhe são inóspitas.¹¹

Observável no âmbito dos estudos acadêmicos, bem como no processo de formulação de políticas, o deslocamento representado pela difusão de ideias a respeito da “segurança cooperativa” não se operou sem resistências, nem se realizou de forma completa. Embora na defensiva, os “tradicionalistas” continuavam em suas trincheiras disparando argumentos contra a ampliação do conceito de segurança, que acabaria por torná-lo difuso e imprestável. E se a nova abordagem passava a dar o tom em documentos de política de inúmeros países,¹² no desenho da estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos os novos temas continuavam claramente subordinados a preocupações e objetivos de natureza tradicional – adequação permanente do aparelho militar para a defesa dos interesses nacionais contra ameaças presentes e futuras de origem externa. Isso se traduzia na importância dada à capacidade de travar guerras simultâneas em dois teatros distantes, e na destinação de recursos vultosos para garantir a prontidão dos seus efetivos, renovar os sistemas de armamentos e custear atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de tecnologia bélica. O investimento pesado era indispensável para permitir a efetuação de operações militares com número de baixas tendente a zero e para assegurar a superioridade esmagadora dos Estados Unidos sobre qualquer aliança entre possíveis rivais.¹³

Esses dois elementos – a orientação nova e a velha – aparecem combinadamente no tratamento que foi dado, ao longo de quase toda a última década do século XX, à crise nos Bálcãs. Tratava-se ali de um teste crucial para a concepção da segurança cooperativa. Com efeito, a declaração de independência da Croácia, no início de 1990, desatou um processo generalizado de conflito que se estendeu por toda a Iugoslávia, envenenou as relações entre comunidades que coexistiram pacificamente por décadas, e as lançou em um confronto armado que deu origem na Bósnia, mas não apenas aí, a um quadro de grave crise humanitária. Em 1992 a Europa decidiu intervir, sob a cobertura da ONU, com o envio de tropas – 6 mil soldados, fornecidos na maioria por

11. Esse argumento, que aparece no artigo de Holsti (1998) previamente citado, constitui o núcleo da interpretação desenvolvida no livro pungente de Corm (1999).

12. Para uma apresentação sintética das tendências predominantes na América Latina, ver Soriano (2002).

13. Sobre o debate em torno da política de segurança nacional nos Estados Unidos, ver Carter e Perry (1999), Donnelly, Kagan e Schmitt (2000) e O’Hanlon (2001). Para uma visão desse debate na perspectiva de um observador externo, ver Coqui (2000), Bermúdez-Torres (2000) e, de um ponto de vista interpretativo mais amplo, Achcar (1998).

França e Inglaterra. Mas esse esforço foi insuficiente para pôr fim às atrocidades. Elas só chegariam a termo anos mais tarde, quando, evidenciada a impotência europeia, os Estados Unidos resolveram pôr em ação o seu enorme poderio aéreo e chamaram a si a responsabilidade pela definição dos termos de uma saída negociada. Essa foi alcançada em 21 de novembro de 1995, com os Acordos de Dayton, pelos quais a Bósnia foi reconhecida como Estado soberano, mas dividida em duas entidades – a Federação da Bósnia e Herzegovina, e a República Sérvia. A guerra durara quatro anos, deixara um saldo de centena de milhares de vítimas civis, e colocara um travo amargo nas relações entre Estados Unidos e Europa.

Mas a crise naquele pedaço do mundo não estava encerrada. Ela se reacenderia alguns anos depois com a intensificação do conflito entre sérvios e mulçumanos no Kosovo, que culminaria, em 1999, com a guerra movida pela Otan contra a Iugoslávia. Pela Otan, se disse, mas essa afirmativa deve ser qualificada. Perturbadora do ponto de vista jurídico e político, posto que não autorizada pela ONU, a operação militar naquele país contou com o apoio de todos os países-membros da organização, mas foi uma guerra travada pelos Estados Unidos, com seus próprios meios, em obediência a um plano que eles mesmos traçaram.¹⁴ Sendo assim, as diferenças de perspectiva entre europeus e americanos que se manifestaram recorrentemente nas decisões pontuais sobre a conduta da guerra – escolha de alvos, nível de risco a assumir, grau de tolerância

14. A evolução do debate na Alemanha, onde a questão da intervenção militar em Kosovo dividiu a alta intelectualidade e atravessou as fronteiras entre as correntes políticas mais importantes, é bastante reveladora (MENZEL, 2004a). Como se sabe, Jürgen Habermas, talvez o intelectual alemão contemporâneo mais conhecido no mundo, esteve na linha de frente dos defensores da intervenção. Durante a guerra, ele rompeu com essa atitude com um artigo (*Bestialität und Humanität*) em que criticava o uso estratégico do tema dos direitos humanos pelos Estados Unidos, ao passo que os europeus se manteriam fiéis ao conteúdo universal dos mesmos. Vale a pena ver o que ele diz hoje do episódio: “À época da intervenção em Kosovo eu atribuí essa diferença a tradições contrastantes de pensamento legal—o cosmopolitanismo de Immanuel Kant de um lado e o nacionalismo liberal de John Stuart Mill do outro. Mas, sob a luz do unilateralismo hegemônico que os líderes intelectuais da doutrina Bush têm almejado desde 1991 (...). é de se suspeitar, retrospectivamente, que a delegação americana já tinha liderado as negociações em Rambouillet sob exatamente esse ponto de vista peculiar” (HABERMAS, 2006, p. 47). A hipótese de Habermas fica muito reforçada quando se examinam com atenção os acontecimentos que antecederam imediatamente o início do bombardeio. “As ações dos diplomatas americanos nas negociações de Rambouillet em fevereiro e março de 1999 indicam fortemente que os EUA queriam que a Sérvia rejeitasse uma solução política para o problema postulado por Kosovo (...) O texto principal do “Acordo Interino para Paz e Autogoverno em Kovo” proposto (...) não continha nada que fosse particularmente fora do comum ou inaceitável para prática diplomática normal. No entanto, o acordo também incluía dois apêndices (...) O Apêndice B autorizava forças da OTAN a ter livre movimento e conduzir operações militares em qualquer lugar dentro da República Federativa da Yugoslávia (RFY) e doravante na própria Sérvia. (...) O Apêndice B obviamente representava uma ameaça direta à independência soberana da Sérvia, assim como à segurança prática do regime de Milosevic. Era previsível que os sérvios rejeitariam esse apêndice e assim teriam que recusar todo o acordo.” (KURTH, 2002, p. 78).

quanto à produção de ‘danos colaterais’ – não surpreendem. Como não espanta tampouco o mal-estar causado pela arrogância tecnológica e militar e pela justificativa autorreferida que as autoridades norte-americanas davam à guerra.

Ao desconsiderar uma justificativa regional europeia para a intervenção os Estados Unidos pareciam estar eles mesmos afirmando um novo direito hegemônico — de intervir onde e quando lhe agrada em prol de uma comunidade internacional e código de conduta cuja definição era prerrogativa especial dos próprios Estados Unidos (...) Fortes reações da Rússia e da China, e dos próprios europeus, não foram surpreendentes (CALLEO, 2001, p. 326).

Sob o universalismo que vestia o discurso da política norte-americana, a operação da velha lógica de poder era facilmente perceptível. Ela se expressava ainda no projeto de ampliação da Otan, cuja primeira etapa foi concluída com a incorporação da Polônia, da Hungria e da República Checa, em 1999, e na oposição ativa às articulações visando à implantação da Política Externa e de Segurança Comum Europeia (Pesce). Com o primeiro, os Estados Unidos rompiam o compromisso que aplainou a via para a unificação alemã, e tornavam manifesta sua intenção de isolar a Rússia – pela integração de sua antiga área de influência na aliança ocidental –, mantendo-a de quarentena por tempo indeterminado. Com a segunda eles se garantiam contra a possibilidade da afirmação de um sistema de segurança europeu dotado de capacidade autônoma de planejamento estratégico¹⁵ e se asseguravam de que a Otan – não mais uma aliança militar – funcionaria no futuro como braço político seu, plantado no coração da Eurásia.¹⁶

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DEBATE A RESPEITO DA CONFIGURAÇÃO DO PODER MUNDIAL APÓS A GUERRA FRIA

Importa situar com certo cuidado a conjuntura que assiste à emergência da controvérsia. Não a que se seguiu imediatamente à queda do Muro de Berlim, a sequência de revoluções incruentas que desalojou os partidos comunistas do poder em toda a Europa Central. Precipitados pela “retirada estratégica” conduzida por Gorbachev, desnorteantes como eram, esses processos políticos não indicavam claramente a natureza da ruptura operada

15. Para uma apresentação bastante clara das objeções americanas ao projeto da Pesca, ver Kissinger (2002a).

16. A esse respeito, continua sendo instrutiva a leitura do livro de Brzezinski (1997).

em 1989. Passíveis de assimilação pelo discurso da Perestroika e da Glasnost, esses fenômenos podiam ser entendidos com mudanças no interior do sistema existente, sujeitas – como vinham sendo até então as crises internacionais – à gestão negociada das duas superpotências.

O episódio que trouxe à consciência de todos o fato de que o mundo havia mudado foi a Guerra do Golfo. Sob a vigência da política de blocos, a operação militar desfechada pelos Estados Unidos em um ponto do planeta tão nevrálgico seria impensável. Agora, a Rússia assistia ao bombardeio de Bagdá e ao espetáculo futurístico da interceptação dos mísseis iraquianos pela televisão, sem esboçar um gesto. Alguns meses depois, em meio à crise nacional aguda, tentativa frustrada de golpe no Estado promovida por *aparatchics* desesperados apressava a desintegração do Estado soviético.¹⁷

Inaugurava-se, assim, um período singular. Pela primeira vez na história um Estado se via elevado à condição de supremacia mundial não contestada. Charles Krauthammer tinha descrito a situação alguns meses antes, em artigo para o número especial da revista *Foreign Affairs* dedicado ao tema América e o Mundo 1990/91 que lhe granjeou imediata notoriedade (KRAUTHAMMER, 1991). E a ideia de um começo radical ganhava o vulgo pela voz do presidente dos Estados Unidos, George Bush, que proclamava o advento de uma Nova Ordem Mundial, como fez em seu discurso sobre o Estado da Nação, em fevereiro de 1991.

Não surpreende, pois, que no centro do debate aceso desde então estivesse, como continua a estar ainda hoje, a pergunta a respeito do papel dos Estados Unidos no mundo. Resposta à exigência prática incontornável de ajustar seus mapas cognitivos às realidades emergentes no pós-Guerra Fria, a discussão envolveu, em primeiro lugar, as chancelarias dos diferentes países e os integrantes das “comunidades de política externa” a elas vinculados. Mas estendeu-se rapidamente aos domínios da academia e à esfera dos formadores de opinião, em geral.

Não há condições de reconstituir esse debate, nem sequer de considerar em seu mérito as teses em confronto nele. Este artigo se limitará a algumas anotações sobre aspectos importantes para o argumento que está sendo construído neste artigo.

17. Sobre a postura confusa da União Soviética diante do episódio, e sua relação com o colapso da coalizão que sustentava o programa de reformas de Gorbachev, ver Grachev (2008, especialmente p. 191-196).

- 1) O debate punha em tela três grandes questões articuladas: *i*) Como caracterizar as relações de poder no sistema internacional que emerge ao fim da Guerra Fria? Elas devem ser analisadas pelo ângulo estrito das relações interestatais, ou convém abordá-las em perspectiva mais complexa, a fim de contemplar na análise as diferentes dimensões do sistema mundo?; *ii*) Qual o seu grau de permanência? A configuração presente deve ser encarada como uma “situação”, um momento passageiro, destinado a evoluir mais ou menos celeremente para uma estrutura mais estável, ou, pelo contrário, cabe reconhecer a presença nela dos requisitos suficientes (coerência interna e permanência) para ser tratada como uma “ordem”?; e *iii*) Como se dão as interações no interior dessa situação/ordenamento? Qual sua dinâmica própria? Que tendência evolutiva ela manifesta?
- 2) Em sua inesgotável diversidade, as respostas oferecidas a essas questões desenham os contornos de três grandes cenários, cada um deles com suas variantes.

O primeiro, que se chamaria de “cenário multipolar”, projeta uma sensível redução na primazia da superpotência, em decorrência da ação conjugada de inúmeros fatores, entre os quais: *i*) o aumento do poder econômico e militar de grandes países semiperiféricos não integrados no sistema de segurança montado desde o final da Segunda Guerra pelos Estados Unidos (em especial a China e a Rússia); *ii*) a afirmação da identidade política da União Europeia (UE), através do fortalecimento de sua capacidade de formulação e implementação de políticas comuns, em particular uma Pesca efetiva, com capacidade independente de planejamento estratégico; *iii*) a difusão de tecnologia e conhecimentos bélicos, que facilita a ação de atores não estatais empenhados em diferentes modalidades de guerra assimétrica, dotando-os de meios efetivos para vulnerar a superpotência e arrastá-la a conflitos prolongados onde sua superioridade técnica é relativamente neutralizada; *iv*) a fragilização da economia americana resultante de sua baixa taxa de poupança, dos seus déficits crônicos e do crescimento acelerado de sua dívida; e *v*) a ação deliberada de inúmeros países, operando isolada ou coordenadamente, com vistas a contrabalançar o poder dos Estados Unidos. Postulado pelas teorias clássicas do equilíbrio de poder, esse efeito de “balanceamento” opera hoje de forma menos contundente (*soft balancing*, mais do que *hard balancing*), mas bastante efetiva, criando embaraços para a política da superpotência e minando suas políticas. Em prazo não determinado, esses fatores empurrarão o sistema internacional em direção a uma estrutura multipolar, permanecendo em aberto a questão de como se

dará esse processo de transição, se de forma pactuada, com fortalecimento de instituições regionais e multilaterais, ou pela via da desconcentração conflitiva – multiplicação de crises internacionais e enfrentamentos entre as grandes potências, ainda que, muitas vezes, por intermédio de outros países. No plano normativo, esse cenário preserva o conceito de soberania como princípio basilar do ordenamento internacional, ainda que na prática – como sempre foi no passado – ele seja usualmente infringido.

O segundo cenário prevê a permanência por tempo indefinido da configuração que emergiu com o fim da política de blocos e a desintegração da União Soviética. Apoiados no dinamismo de sua economia, no controle exercido sobre os circuitos financeiros internacionais, e em seu formidável aparato bélico, os Estados Unidos atuam estrategicamente com o fim de bloquear a trajetória de Estados cuja ascensão possa quebrar a estrutura unipolar vigente. Detentores de supremacia incontestada na política e na economia mundial, os Estados Unidos mantêm dentro de limites aceitáveis o poderio ascendente da China, através da preservação de presença militar decisiva na Ásia, do estímulo aos anseios de independência de Taiwan, do apoio conferido à Índia, e da atribuição de novo papel ao Japão no sistema de segurança regional. Da mesma forma, valendo-se das diferenças de interesses e pontos de vista entre os países europeus, os Estados Unidos bloqueiam o projeto de uma política externa e de segurança autônoma, mantendo a UE, no plano geoestratégico, sob sua estrita dependência. Com sua política de ampliação da Otan e de seu sistema de bases militares, os Estados Unidos elevam a sensação de insegurança na Federação Russa, que passa a defrontar-se com demandas separatistas intensas em várias regiões, e tem dificuldades crescentes para manter a sua integridade.

Elemento decisivo nesse cenário é o aprofundamento da defasagem que separa a superpotência dos demais Estados, no tocante ao poderio bélico. Para garantir esse efeito, o gasto militar dos Estados Unidos será mantido em patamar muito elevado, com alta prioridade sendo conferida às atividades de P&D de novas tecnologias.

Como no primeiro, este cenário admite duas variantes. Numa delas, mantém-se um grau ponderável de integração entre os Estados Unidos e os países situados imediatamente abaixo na estratificação do poder mundial, o conjunto compondo uma espécie de “concerto” que administra os assuntos de interesse comum sob a liderança firme, mas esclarecida, da superpotência. Na outra variante, esta passa a agir de forma cada vez mais impositiva, ignorando reiteradamente a discordância manifesta de seus

aliados, confiante em sua capacidade de angariar adesões e neutralizar os focos de resistências às suas políticas.

No cenário unipolar consolidado, os organismos multilaterais perdem influência na gestão dos assuntos internacionais (menos na primeira variante, mais acentuadamente na segunda). Nele, a superpotência tende a valer-se de acordos bilaterais ou plurilaterais para obter a adesão generalizada a normas internacionais que restringem severamente a capacidade dos países de implementar a seu critério políticas públicas. Essas normas, contudo, não são encaradas pela superpotência como cogentes, situação justificada pela responsabilidade superior que lhe cabe e a obriga a responder com efetividade aos desafios da história – ainda que ao custo da violação de normas consagradas e valores encarecidos. Nesse sentido, a superpotência realiza a antevisão hegeliana, reclamando para si o monopólio da soberania.

O terceiro pode ser denominado “ordem liberal cosmopolita”. Neste cenário a “comunidade de segurança” criada no período da Guerra Fria, reforçada pela identidade de interesses e valores básicos entre Europa, Japão e Estados Unidos, cria condições para uma gestão compartilhada dos assuntos internacionais, que passa a se fazer cada vez mais através de entendimentos estabelecidos no interior de redes globais associando burocracias públicas e privadas, o que tende a privar as questões relativas à primazia de determinado Estado na política mundial de todo sentido. Nesse contexto, as divergências entre Europa e Estados Unidos no plano da segurança estão superadas, operando-se entre os parceiros uma divisão funcional de trabalho que preserva intacto o papel integrador da Otan.

Em algumas versões, este cenário inclui o adensamento de relações políticas e jurídicas transnacionais, de forma tal a conformar um “Estado Ocidental Global” (SHAW, 2000), ou, como querem outros, um processo de “constitucionalização global”, cujo resultado é um sistema complexo e fragmentado, composto pelo entrelaçamento de múltiplos regimes, na ausência de uma autoridade centralizada capaz de dirimir conflitos recorrentes entre as normas e princípios desses regimes (ver ALBERT, 2001, 2002; ALBERT; STICHWEH, 2007; TEUBNER, 2004; FISCHER-LESCANO; TEUBNER, 2006; LUTZ-BACHMANN, 1999).

É de se registrar o lugar ambíguo reservado nesse cenário aos grandes países da semiperiferia. Plenamente ajustada aos parâmetros econômicos e políticos predominantes em escala global, a China mantém seu dinamismo e se consolida como um dos principais polos de crescimento da economia mundial. A Rússia integra-se à UE, depois de implementar as reformas requeridas para sua inclusão. A Índia, com uma economia muito mais aberta do que no presente, converte-se em país líder em segmentos de alta tecnologia, enquanto o Brasil, reencontrada a estabilidade econômico-financeira, insere-se vantajosamente na divisão internacional do trabalho como exportador agrícola, de fontes limpas de energia e potencial exportador de petróleo e derivados. Com ampla dianteira do Brasil e da Índia, o conjunto converge para o modelo valorativo projetado pelo “Ocidente”. Essa é a variante otimista do cenário. A pessimista qualifica esses países como “Estados quase-imperiais” e aposta na força da reivindicação identitária de grupos étnicos e religiosos marginalizados para quebrar as estruturas autoritárias desses Estados, condição necessária a sua plena assimilação à ordem cosmopolita.

Ao excluir a figura do Estado-nação como elemento estruturante das relações políticas no mundo globalizado, este cenário despacha também o conceito de soberania. No lugar dele põe a ideia de “governança” com primado que ela confere ao princípio da autorregulação das esferas de atividade social, cuja integração se faz através de processos de ajuste mútuo, numa ordem descentrada que merece o nome de heterarquia.

- 3) Ao contrário do que se poderia imaginar, entre as posições sustentadas e as filiações teóricas dos participantes do debate a relação está longe de ser unívoca. “Realistas”, “liberais”, “críticos” (...) autores que se situam na mesma vertente dividem-se na maneira como encaram relações de poder no pós-Guerra Fria. Essa situação propicia “cruzamentos” inesperados, intelectualmente muito profícuos, como se pode ver no comentário atento de Gowan, autor de sólida formação marxista, sobre trabalhos de dois legítimos representantes da tradição realista.¹⁸ Não se insistirá neste ponto. O aspecto a salientar aqui é a dupla natureza desses cenários, como representações alternativas da realidade, e como elementos da mesma, nisto que moldam a percepção dos atores e orientam o seu agir no mundo.

18. Ver Gowan (2003, 2006). O primeiro sobre o livro de Bacevich (2002), e o segundo sobre a obra de Layne (2006).

- 4) Na montagem de todos os três uma das dimensões fundamentais é a concentração do poderio bélico. Nos dois primeiros (“multipolaridade” e “unipolaridade consolidada”) esse aspecto é transparente. No terceiro (“ordem liberal cosmopolita”) ele tende a ser silenciado, mas continua presente, ainda que de forma implícita. Com efeito, é a superioridade militar esmagadora que permite conceber a intervenção da “comunidade internacional” em casos de violações graves de suas normas como o equivalente a uma ação de polícia. O que torna problemática essa dimensão no cenário cosmopolita é a estrutura hierárquica dos aparatos militares e a pronunciada assimetria existente neste plano entre os demais países que compõem a referida comunidade e os Estados Unidos.
- 5) A supremacia militar da superpotência está fora de discussão, mas como aferi-la? O procedimento usualmente adotado é a comparação das capacidades (*capabilities*). Em termos mais gerais, essa é a abordagem empregada convencionalmente na determinação das relações de poder no campo internacional e, por decorrência, na identificação da estrutura que elas conformam: multipolar, bipolar, unipolar. No que vem a seguir, se considerará apenas o tratamento dado nesses estudos à dimensão militar, certos de que, se bem fundadas, as conclusões se aplicarão a *fortiori* às demais.

Por economia de espaço e tempo, tomar-se-á como ponto de partida a apresentação feita do procedimento corriqueiro em trabalho publicado recentemente por alguns dos representantes mais destacados da disciplina das Relações Internacionais nos Estados Unidos (IKENBERRY; MASTANDUNO; WOLFORTH, 2009, p. 4-8). Pode-se se ler ali:

A unipolaridade deve ser distinguida de hegemonia e império, termos que se referem à relação política e grau de influência e não a uma redistribuição de capacidade material.

Para determinar a polaridade deve-se examinar a distribuição das capacidades e identificar os estados cujas parcelas dos recursos completos obviamente os coloca em sua própria classe.

Existe um acordo bem difundido (...) de que qualquer índice plausível das dimensões das capacidades dos estados colocaria os Estados Unidos em uma classe separada por uma larga margem. As medidas mais utilizadas são PIB e gastos militares (...)

Os Estados Unidos agora provavelmente gastam mais em defesa que todo o restante do mundo combinado. A pesquisa e desenvolvimento (P&D) militar pode melhor capturar a escala do investimento que agora dá aos Estados Unidos a sua dramática margem qualitativa sobre outros

estados (...). Em 2004, os gastos militares americanos em P&D foram maiores que seis vezes os gastos totais combinados da Alemanha, Japão, França e Reino Unido. Por algumas estimativas, mais da metade dos gastos em P&D militar no mundo são americanos, uma disparidade que se manteve por décadas.

Pode-se denominar essa perspectiva visão contábil das relações de poder militar. Ela tem o atrativo da aparente simplicidade, mas quando se detém em seus supostos implícitos, vê-se que a impressão que ela produz é enganosa.

Em primeiro lugar, a analogia com o cálculo econômico é imprópria e leva a equívocos que podem ser desastrosos. Em uma economia de mercado, todos os elementos de um aparato militar têm preço, e o conjunto pode ser indicado sob a forma de uma cifra no orçamento de defesa do país. Até aí, nada a objetar. O problema começa quando se leva em conta o fato de que, embora o equipamento militar possa ser produzido como mercadoria, o cálculo do poder militar considera esses recursos não por seu valor abstrato enquanto mercadoria, mas como meios de guerra, vale dizer, pelo seu valor de uso. Um artefato complexo operado por pessoal despreparado em organizações primitivas simplesmente não conta como recurso relevante. O poder militar não reside na materialidade do armamento à disposição da unidade política correspondente, mas no sistema social que o integra, com suas redes de comunicação e comando, sua cultura estratégica e seus conceitos operacionais, a qualificação e as disposições incorporadas no pessoal nele envolvido. Como importam no cálculo das relações de força por sua utilidade, o valor dos recursos de poder militar são variáveis, situacionais, não fungíveis. Um equipamento muito eficaz em determinado contexto pode valer pouco em hipóteses de guerra radicalmente diferentes. O exemplo mais eloquente é o da aviação. A Guerra do Kosovo demonstrou a capacidade do bombardeio aéreo com munições de alta precisão de destruir a infraestrutura de um país a um custo humano tendente a zero para o atacante. Mas o valor desse recurso diminuiu abissalmente na guerra irregular que os americanos foram levados a travar no solo do Iraque e do Afeganistão. Ora, se o valor dos recursos disponíveis varia de acordo com o contexto de seu emprego, como efetuar a totalização?

Em segundo lugar, o procedimento considerado ignora o efeito de depreciação do valor dos recursos decorrente da inovação. Em economia, esse fenômeno é amplamente conhecido. A inovação tecnológica (de processo ou produtos) proporciona a seu detentor um ganho diferencial, e deprecia o ativo do concorrente, ameaçado de obsolescência. O

mesmo acontece no campo militar, com esse detalhe, porém: sendo a guerra uma forma violenta de imposição da vontade sobre outrem, o sentido da inovação tecnológica a ela relacionada tem um caráter agônico. Nesse âmbito, a desvalorização dos recursos deixa de ser um efeito indireto da disputa pelo mercado, e passa a ser o *leitmotiv* de todo o processo. Dialética do escudo e da flecha. No passado, o advento do canhão como meio generalizado de guerra anulou a importância militar dos castelos fortificados e acabou por transformá-los em objetos turísticos.¹⁹ No presente, o sistema de defesa antimíssil que os Estados Unidos pretendem instalar na Europa Oriental deprecia o valor do arsenal nuclear da Rússia, por deixá-lo exposto à hipótese de um ataque sem a possibilidade de revidar, situação que rompe com a lógica da dissuasão, assegurando aos Estados Unidos clara primazia. Em contrapartida, o desenvolvimento de “armas de energia direta” (canhões *laser* e armas de micro-ondas de alta potência) e de técnicas avançadas de guerra cibernética tende a neutralizar as vantagens proporcionadas pelos sistemas integrados de comando, controle, comunicações, inteligência, reconhecimento e vigilância (C3IRS), ao tornar vulnerável a rede de satélites essencial à operação dos mesmos.²⁰

Concluído o exame sumário das capacidades comparadas, os autores do texto citado salientam o efeito conjunto da superioridade dos Estados Unidos em todos os quesitos:

Os Estados Unidos são e continuarão sendo o único estado capaz de projetar poder militar significativo globalmente. Essa posição dominante é garantida pelo que Barry Posen chama de “comando dos espaços comuns” – dominância militar inatacável sobre mar, ar e espaço sideral. O resultado é um sistema internacional que contém apenas um estado com capacidade de organizar maiores ações político-militares em qualquer lugar do sistema (IKENBERRY; MASTANDUNO; WOLFORTH, 2009, p. 9-10).

19. E faz isso em tempo muito curto, como se pode ver na passagem transcrita a seguir. “No começo do século XV, Henrique V de Inglaterra levou dez anos para conquistar a região francesa da Normandia. Trinta anos depois, o monarca francês, agora na posse de peças de artilharia, a conquistou de volta em um ano, no ritmo de uma fortaleza por semana. A cavalaria feudal, que havia dominado a ação militar no passado, havia entrado em colapso. Os Estados tinham de engajar em uma corrida para acumular exércitos fortes e bem disciplinados para sobreviver aos poderes estrangeiros engajados na mesma dinâmica de competição internacional” (BOIX; CODENOTTI; RESTA, 2006, p. 16). Mas a história não terminou aí. Ameaçadas em sua existência autônoma, as ricas cidades-estado italianas lançaram-se em uma busca febril por novos dispositivos de defesa, cujo resultado final foi o desenvolvimento da *trace italienne* – sistema de barragens de terra pouco compacta capazes de absorver o choque das pedras projetadas pelos canhões da época, cercadas por fortificações exteriores armadas com canhões e fossos (ver McNEILL, 1982). Segundo McNeill, esse dispositivo obstou a unificação política da Europa sob a forma de um império.

20. Para uma análise arguta das implicações estratégicas dessas tecnologias, ver Ávial, Martins e Cepick (2009).

Contudo, entre as capacidades mensuradas e o resultado apontado há um elo fundamental, que Posen destaca, mas os autores omitem: o gigantesco sistema de bases militares e os comandos, regional e funcionalmente diferenciados, que os Estados Unidos herdaram como legado da Guerra Fria. Embora o número absoluto de bases tenha caído desde então, a integração de antigos membros do Pacto de Varsóvia à Otan garantiu aos Estados Unidos o acesso a bases militares em pontos nevrálgicos do mapa geopolítico. E a cobertura do sistema ampliou-se ainda mais depois de 11 de setembro, por força de acordos que facultaram à aviação americana o uso de bases aéreas em vários países da Ásia Central (POSEN, 2003).

Embora chame a atenção para a plurifuncionalidade das bases militares no exterior, Chalmers (2004), autor de livro abrangente sobre a conformação imperial do poder americano, salienta o seu papel no sistema de informação e inteligência. Mas para efeitos da discussão que está sendo travada aqui, o aspecto decisivo é o papel dessas bases na criação e manutenção das longas cadeias logísticas das quais depende a capacidade de projeção global de poder dos Estados Unidos. O comando do mar pressupõe o acesso garantido a uma rede de bases navais, essenciais para o reabastecimento, reparo e remuniamento das naves, e para descanso, recreação, tratamento médico e substituição de tripulantes (HARKAVY, 1999). Assim, também, o uso do ar como teatro de operações depende do uso de bases, na terra ou no mar, para que as aeronaves possam aterrissar, reabastecer-se, reequipar-se e decolar para novas missões. Essa exigência se aplica com mais força ainda aos aparelhos de pequeno alcance, que precisam estar perto do alvo para serem úteis (DENMARK; MULVENON, 2010).

Ora, a montagem de uma rede de bases se dá como resultado de um processo histórico longo, onde a capacidade de indução vale mais do que a força bruta. Quando se leva em conta a importância desse elemento no sistema militar da superpotência percebe-se facilmente a impossibilidade de separar, como pretendem Ikenberry, Mastanduno e Wolforth, os aspectos materiais do poder (as capacidades) dos aspectos ditos “subjetivos”: as alianças, os acordos, as “relações políticas”.

- 6) Apesar das limitações e incoerências apontadas, os procedimentos discutidos até aqui têm grande importância no desenrolar dos processos políticos. Artefatos intelectuais construídos historicamente e empregados rotineiramente pelos atores em seus cálculos, com todas as imperfeições que

possam conter, do ponto de vista lógico e analítico, esses procedimentos estruturam interações, conduzem a ações e omissões, moldam realidades.

Assinalado esse elemento de reflexividade, é preciso salientar o caráter contestável desses procedimentos. Todos os atores não operam com base nas mesmas avaliações. Um dos aspectos decisivos da assimetria é justamente esse: a inovação conceitual que leva um contendor a identificar vulnerabilidades no inimigo que permanecem ocultas nos quadros de referência usuais, e a preparar-se para batê-lo atacando-o nesses pontos. Quando o estrategista chinês se referia aos Estados Unidos como “tigre de papel”, ele fazia mais do que cunhar uma frase de efeito para fins propagandísticos.

Esta observação remete ao comentário com o qual se encerra esta parte.

- 7) Como a leitura atenta dos cenários terá indicado, um dos elementos presentes na caracterização de cada um deles, e mais ainda na especificação de suas variantes, é o padrão de relacionamento estabelecido entre a superpotência e os demais Estados relevantes. Ora, como os cenários indicam de forma clara, essas relações são subdeterminadas pela configuração estrutural do sistema. Para entendê-las é preciso levar em conta as estratégias perseguidas pelos atores envolvidos na trama.

Desse ponto de vista, o desconforto expresso pelos analistas que salientam a convergência entre Estados Unidos e seus aliados diante do crescente unilateralismo norte-americano a partir do segundo mandato de Clinton não causa surpresa. O tratamento dado ao tema na obra de Buzan (2004) sobre os Estados Unidos e as grandes potências é bastante ilustrativo. Nesse livro, de grande densidade analítica, o autor estuda em profundidade o fenômeno da polaridade, introduz uma distinção conceitual entre superpotência e grande potência, e trabalha sistematicamente com ela na elaboração dos três cenários alternativos que visualiza para as próximas duas décadas: a permanência da configuração atual do sistema internacional – “uma superpotência e várias grandes potências”; o cenário alternativo mais cogitado: “duas ou três superpotências, e algumas poucas grandes potências”; e um cenário até então negligenciado – “nenhuma superpotência, e várias grandes potências”. Explorando as diferenças que surgem em cada um deles quando o exercício passa a incorporar variáveis relativas à identidade dos Estados envolvidos, Buzan tem como mais provável

a hipótese que prevê a vigência em futuro imediato do primeiro cenário. Na última parte do livro, contudo, ao deslocar o foco para a análise da política externa dos Estados Unidos – superpotência cujo comportamento é fator determinante das transformações observáveis nesse sistema – o autor se mostra mais dubitativo, como se pode constatar pela leitura desta passagem.

A chave para a forma como esses cenários vão se desenvolver é como as reações das grandes potências afetarão tanto a política americana quanto a estrutura social do mundo com uma única superpotência. Se os EUA continuarem no caminho de unilateralismo, maniqueísmo e hiper-securitização, irão os outros poderes eventualmente aquiescer? Ou irão eles eventualmente desertar, começar a ver os EUA como mais ameaçador que benigno, e se mover na direção de distanciamento ou até oposição? Não possível prever quando, ou até mesmo se, tal mudança de direção vai ocorrer. O que pode ser dito é que a questão se torna mais relevante a cada momento que o liberalismo ofensivo dos EUA continua, e que se tornam mais extremos o seu unilateralismo, maniqueísmo e hiper-securitização (BUZAN, 2004, p. 190).

Curiosamente, na análise teórica que dá sustentação ao desenho dos cenários, Buzan põe em relevo o tema da identidade – como os Estados se veem no mundo, como se concebem no tempo histórico e em suas relações recíprocas –, mas não abre espaço para uma reflexão sobre o problema que emerge com força no comentário citado, a saber, a relação entre esses elementos estruturais – a distribuição de capacidades e as identidades – e o que os Estados fazem a partir deles: como formulam e reformulam seus cálculos estratégicos, como agem em cada conjuntura, como definem em cada momento o seu “interesse”. Por isso, o unilateralismo americano entra em seu argumento como um fato bruto, uma simples contingência, que pode ser anulada por outra em um futuro indeterminado. Qual? Um reposicionamento efetuado pelo governo de turno? O resultado de uma nova eleição? (...) Não há razão para afastar, de plano, a possibilidade. Mas tampouco para afirmar que ela é mais ou menos provável. Para sair do terreno do imponderável é preciso encarar o problema sob outra perspectiva.

Não caberia tentar esboçar aqui nem sequer o contorno de uma abordagem alternativa. Para os propósitos deste artigo, basta fazer as indicações sumárias que se seguem:

- 1) No estudo da transição entre o estado presente do sistema internacional e o que virá a ser o seu em futuro mais ou menos remoto, o desafio maior não é o de caracterizar configurações determinadas de poder, e de explorar analiticamente as

relações que se dão no interior delas – este exercício Buzan (2004) faz muito bem –, mas o de investigar o processo real de mudança, levando em conta a relação de mútua dependência entre estrutura e práticas, entre normas e instituições, de um lado, e, de outro, as ações visando a reforçá-las ou a transformá-las.

- 2) Como o teórico mais rigoroso do realismo estrutural faz questão de insistir, a estrutura não determina a ação; a lógica sistêmica afeta, mas não explica as estratégias (WALTZ, 1979). Ora, válida para qualquer unidade política, essa afirmativa adquire significado especial quando aplicada à superpotência de um sistema unipolar. Nesse caso, a separação entre análise estrutural e análise estratégica perde todo sentido, pois a ação da superpotência tem impactos decisivos sobre a estrutura, podendo desagregá-la com o objetivo assumido de forjar estruturas novas.

Na análise dos processos políticos recentes, deve-se focalizar em primeiro lugar, portanto, a conduta internacional dos Estados Unidos.

4 MODULAÇÕES DA GRANDE ESTRATÉGIA DOS ESTADOS UNIDOS E DISTRIBUIÇÃO DE PODER NO SISTEMA INTERNACIONAL

Desde o fim da Guerra Fria, o estado das políticas exteriores americanas tem gradualmente convergido para uma grande estratégia bastante ativista para os Estados Unidos. Há agora pouca discordância entre especialistas em política externa republicanos e democratas quanto às ameaças que os Estados Unidos enfrentam e aos remédios que deveria buscar. Essa estratégia produziu ou produzirá uma erosão do poder dos EUA, um aumento dos oponentes, estatais e não-estatais, dos EUA, e uma epidemia de comportamentos irresponsáveis da parte dos aliados dos EUA, através de atos de omissão ou comissão (POSEN, 2008, p. 90).

Como sugerido nas entrelinhas da primeira parte deste estudo, a grande estratégia discutida por Posen tem duas faces: o projeto de globalização neoliberal e a estratégia de segurança fundada no conceito de primazia.

Entre aqueles dois componentes – o projeto de globalização neoliberal e a estratégia de segurança fundada no conceito de primazia –, contudo, há uma notável assincronia. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, a reconstrução do sistema liberal de comércio foi um dos objetivos centrais da política internacional dos Estados Unidos.

Durante bom tempo, ele realizou-se mediante um compromisso que previa a redução gradual das barreiras tarifárias e a vigência de uma série de controles administrativos sobre os mercados financeiros, no contexto de um regime monetário centrado no padrão dólar-ouro – a contraface doméstica desse compromisso era o pacto social expresso nas políticas econômicas e sociais voltadas para o pleno emprego. Na década de 1970, o abandono unilateral da conversibilidade do dólar inaugura o processo de desmonte dos mecanismos de controle sobre os fluxos de capitais. Em íntima conexão com este, verifica-se uma ampla redefinição da agenda da política comercial, que passa a focalizar cada vez mais as barreiras não tarifárias e temas novos, como propriedade intelectual, investimento externo e serviços. *Pari passu*, assiste-se ao questionamento das políticas de proteção social, que até então eram apresentadas como traço distintivo do capitalismo democrático. O projeto de reestruturação neoliberal – globalização a um tempo financeira e produtiva – toma forma nesse período.

A segunda vertente da grande estratégia começa a ser desenhada depois do final surpreendente da Guerra Fria. Pode-se pressenti-la na invocação, pelo presidente George Bush, de uma Nova Ordem Mundial, e mais ainda na resposta que ele dá à crise aberta com a invasão do Kuwait pelas tropas iraquianas. Mas pouco depois seus delineamentos gerais vinham a público, nos trechos de um documento interno do Pentágono que vazou para a imprensa na ocasião. As passagens que se transcrevem a seguir dão uma ideia precisa da direção tomada pelo planejamento estratégico norte-americano.

Nosso primeiro objetivo é prevenir a re-emergência de um novo rival, seja no território da antiga União Soviética ou em outro lugar, que represente uma ameaça à mesma grandeza daquela representada anteriormente pela União Soviética. Essa é uma consideração dominante na nova estratégia de defesa regional e requer que nos esforcemos para evitar que qualquer poder hostil domine uma região cujos recursos seriam, sob controle consolidado, suficientes para gerar poder global. Essas regiões incluem a Europa Ocidental, a Ásia Oriental, o território da antiga União Soviética, e o Sudeste asiático.

(...) os EUA devem mostrar a liderança necessária para estabelecer e proteger uma nova ordem que prometa convencer potenciais competidores de que eles não precisam aspirar a um papel maior ou assumir uma postura mais agressiva para proteger seus interesses legítimos. Em segundo lugar, em outras áreas que não a de defesa, nós devemos cuidar suficientemente dos interesses de nações industriais avançadas para desencorajá-los de contestar nossa liderança ou de procurar derrubar a ordem política e econômica estabelecida. Finalmente, nós devemos manter os mecanismos para deter potenciais competidores de sequer aspirarem a um papel maior regional ou global.

A Otan continua fornecendo o fundamento indispensável para um ambiente de segurança estável na Europa. Assim, é de fundamental importância preservar a Otan como o instrumento primário de defesa e segurança do Ocidente, assim como o canal para a influência e participação dos EUA em assuntos de segurança europeia. Enquanto os EUA apoiarem o objetivo da integração europeia, nós devemos procurar prevenir a emergência de acordos de segurança unicamente europeus que enfraqueceriam a Otan, particularmente a estrutura de comando integrado da aliança (EXCERPTS ..., 1992).

No documento oficial, subscrito por Dick Cheney e Colin Powell – então secretário de Defesa e chefe do Estado Maior Conjunto dos Estados Unidos, respectivamente – as passagens mais duras do *Wolfowitz draft*, como o estudo passou a ser conhecido, foram atenuadas, mas as mudanças introduzidas não afetavam o seu conteúdo. Desde então, os Estados Unidos definiam como meta principal de política externa evitar a emergência de um “par competidor”, e estendiam essa exigência negativa a seus aliados europeus.²¹

Essa orientação foi mantida no período Clinton. Já se viu como ela se expressou no tratamento dado à crise nos Balcãs. Transparente também nos documentos que definem a política de segurança de seu governo, essa postura encontrou sua expressão lapidar na frase usada pela secretária de Estado, Madaleine Albright, para justificar a guerra contra a Iugoslávia: “Se nós precisamos usar a força, é porque nós somos a América. Somos a nação indispensável. Nós somos altos. Vemos mais longe no futuro”.

A eleição de George W. Bush trouxe de volta ao poder os formuladores do documento citado, e com eles uma versão ligeiramente modificada da mesma política. Com efeito, entre um governo e outro, a unidade de propósito era notável. As divergências surgiam na definição dos meios e modos de alcançar esse objetivo – os liberais internacionalistas, que deram o tom na administração Clinton, apostavam no multilateralismo (sem excluir, entretanto, o emprego comedido de ações unilaterais) a fim de obter o consentimento voluntário requerido para que o exercício da supremacia se fizesse de forma mais suave e eficaz, enquanto os estrategistas republicanos proclamavam a superioridade de seus valores e confiavam na realidade de seu poder incontestável para conseguir a aquiescência de todos aos seus desígnios.

21. Para uma comparação detida das duas versões, ver Menzel (2004a).

Eles foram chamados de hegemônistas por Daalder e Lindsay (2003). De acordo com esses autores, a filosofia básica dos formuladores da política externa de Bush caracterizava-se pela combinação de cinco traços principais: *i*) a convicção comum aos realistas de que os Estados Unidos habitam um mundo hostil onde o perigo está sempre à espreita; *ii*) a afirmação da centralidade do Estado Nação egoísta nos assuntos internacionais, contra as ilusões ingênuas – e nocivas – propagadas pelos globalistas de todo naipe; *iii*) a prevalência conferida ao poder militar como recurso decisivo, mesmo em um mundo globalizado; *iv*) a baixa relevância atribuída aos acordos e às instituições multilaterais, que podem até vir a ser reforçadas, mas apenas na medida em que sirvam a interesses nacionais claramente identificados; e *v*) a crença arraigada de que, votados à promoção da justiça, da paz e da liberdade, ao perseguir seu interesse nacional os Estados Unidos realizam o interesse de toda a humanidade.

Na campanha presidencial que disputou com o vice-presidente democrata Al Gore, George W. Bush atacou sistematicamente seu oponente por sua disposição de mobilizar o poder dos Estados Unidos para solucionar situações de crise que não punham em risco os interesses do país. “Não é tarefa do governo americano promover o *national building*”, rezava sua mensagem. Contra esse vezo globalista, Bush defendia uma estratégia baseada na prioridade à defesa interna; na definição precisa do interesse nacional em jogo em cada circunstância e na disposição de persegui-lo mesmo contra o juízo de aliados; na redução de recursos materiais e humanos empregados na Europa; na valorização dos assuntos hemisféricos; enfim, na condução de uma política exterior incisiva, mas de objetivos mais pedestres. Nos primeiros meses de seu governo esse roteiro foi, em grande medida, observado. Embora tenha frustrado alas do Partido Republicano por ter voltado atrás em sua promessa de ordenar a retirada de soldados estacionados na Bósnia e por não ter alterado o orçamento militar encaminhado ao Congresso por seu antecessor, Bush mostrou disposição de afrontar amigos e desafetos com negativas sonoras – a lista é grande e conhecida, bastando citar, a título de exemplo, a oposição ao Protocolo de Quioto; a não ratificação do Tratado de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional (acompanhada de pressão sobre os países signatários para obter deles acordos bilaterais que assegurassem imunidade a cidadãos americanos eventualmente passíveis de indiciamento por aquela corte); a denúncia do Tratado de Mísseis Antibalísticos, de 1972, um embaraço para o projeto de defesa antimíssil, que provocava mal-estar nos aliados europeus e tensão adicional no relacionamento com a Rússia e a China (URAYAMA, 2004). Tratava-se de uma política de engajamento

seletivo: seu objetivo era promover o interesse nacional dos Estados Unidos, não remodelar o mundo.

Como se sabe, esses planos foram subvertidos pelo impacto do atentado de 11 de setembro de 2001. Os fatos subsequentes são espetaculares e ainda estão frescos na memória de todos: quebrando o silêncio angustiante de nove dias, o pronunciamento no qual o presidente dos Estados Unidos proclama o estado de guerra e anuncia suas características: uma guerra diferente, longa e ubíqua, que só terminaria com a eliminação dos terroristas e dos regimes que os resguardavam; o ultimato ao Talibã e as gestões diplomáticas febris para garantir o apoio do Paquistão à campanha que se avizinha; finalmente, no dia 7 de outubro, as primeiras bombas sobre Cabul.

Sintomaticamente, nos dias de máxima tensão que antecedem este ato, William F. Buckley Jr., editor da *National Review*, bastião dos neoconservadores desde a década de 1950, concluía o artigo que criticava a escolha do alvo com esta exortação:

A mensagem para Saddam Hussein deve ser: Nós vamos entrar em Bagdá. Vamos chegar com força (...) Sua guerra agressiva de 1990 e o abrigo que você dá a unidades terroristas desde então fazem de você um inimigo.

De agora em diante, inimigos que estão associados a atividades terroristas não vão coabitar o globo com os Estados Unidos da América (BUCKLEY JR., 2001).

Um ano e meio mais tarde o sonho guerreiro de Buckley tornava-se realidade. Entrementes, a política internacional dos Estados Unidos tinha dado um giro notável. No impulso gerado pela grandiosidade do ataque sofrido, o governo Bush abandona a prudência de sua atitude prévia e promete redimir o Oriente Médio, levando a essa região conturbada as bênçãos da economia de mercado e da democracia política.

O compromisso com essa dupla tarefa ocupa amplo espaço no documento Estratégia Nacional de Segurança dos Estados Unidos da América (*National Security Strategy*), divulgado pela Casa Branca em 20 de setembro de 2002. Contudo, o aspecto mais impactante desse texto, que expõe a assim chamada “doutrina Bush”, é a justificativa que ele faz da guerra preventiva. O documento reconhece expressamente que o direito internacional condiciona, há séculos, o direito de atacar em defesa própria

à existência de uma ameaça iminente. Mas esse entendimento consagrado não seria mais adequado ao caráter insidioso das ameaças presentes.

Nós devemos adaptar o conceito de ameaça iminente às capacidades e objetivos dos adversários de hoje. Terroristas e estados rebeldes não procuram nos atacar usando meios tradicionais (...) Ao invés disso, eles se baseiam em atos de terror e, potencialmente, no uso de armas de destruição em massa – armas que podem ser facilmente camufladas, entregues ocultamente, e utilizadas sem aviso (THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA, 2002, p. 15).

Com base nessa premissa, o governo Bush afirma solenemente que irá dismantelar e destruir as organizações terroristas antes que elas estejam em condições de atingir seus objetivos malignos. Para isso, procurará sempre o apoio da comunidade internacional, mas não recuará se tiver de agir sozinho. O importante é não perder de vista esse silogismo prático:

Dados os objetivos de estados rebeldes e terroristas, os Estados Unidos não podem mais depender unicamente da postura reativa que tivemos no passado. A inabilidade de deter um potencial atacante, a imediatividade das ameaças de hoje, e a magnitude do dano potencial que pode ser causado pela escolha de armas dos nossos adversários não permitem essa opção. Nós não podemos deixar nossos inimigos atacarem primeiro (THE NATIONAL SECURITY ..., 2002, p. 15).

Como salientado por inúmeros comentaristas americanos – mesmo por críticos simpáticos como Henry Kissinger – o elemento problemático nessa definição estratégica não consistia tanto na amplitude dada ao conceito de preempção, pois é sabido que em direito internacional, como em outros domínios, há sempre uma distância considerável entre o que a norma prevê e o que se faz, na prática. Os Estados Unidos, como as grandes potências europeias que os precederam no topo da pirâmide do poder mundial, sempre fizeram o que reputavam necessário à luz de seus interesses maiores, deixando aos seus juristas o cuidado de reinterpretar a norma para ajustar dentro de seus limites a ação efetuada. O perturbador na estratégia de Bush era a inovação conceitual que ela propunha, a disposição de reformular um preceito crítico em um documento declaratório.²²

Além da dificuldade prática de estimar futuras ameaças – qual o grau de fidedignidade e precisão das informações disponíveis? Quem deve responder a esse tipo de questão? – a doutrina da guerra preventiva padece de um problema quase insolúvel, a saber, a impossibilidade de universalizar a norma que ela consagra. Com

22. A doutrina Bush é examinada mais detidamente em Nasser e Teixeira (2009).

efeito, como seria a política internacional se todos os Estados gozassem da prerrogativa de atacar primeiro para evitar uma agressão ainda nem sequer esboçada, mas que eles antecipam com base em sua inteligência própria e demais instrumentos de avaliação?²³ Basta pensar um pouco e se concordará com o realismo de Kissinger, o qual, embora apoiasse o ataque ao Iraque, advertia sobriamente, “não atende aos interesses nacionais americanos estabelecer a ação preventiva antecipada como princípio universal que possa ser aplicado por qualquer país” (KISSINGER, 2002b).

Mas a possibilidade de que os Estados Unidos viessem a patrocinar uma revisão das normas do direito internacional com esse fim era nula. A prerrogativa da guerra preventiva não valia para qualquer Estado. O que a doutrina Bush fazia ao invocar o princípio era explicitar uma concepção hierárquica de ordem internacional, que não era nova nos círculos dirigentes da superpotência, mas permanecia até então subentendida.

Essa visão transparece com força, igualmente, no manejo das relações diplomáticas e no conteúdo de decisões de política. Pode-se citar, a título de ilustração, a brutalidade do governo Bush diante da resistência conjunta de dois de seus aliados principais ao projeto de resolução apresentada ao Conselho de Segurança da ONU, autorizando a adoção de medidas de força contra o Iraque – França e Alemanha, a “velha Europa” que se encolhe por medo ou interesse, quando a “nova Europa”, recém-liberada do jugo comunista, associa-se aos Estados Unidos para enfrentar a tirania. Ou ainda, em outro plano, a decisão de acossar a Rússia com a expansão da Otan até as fronteiras de seu território, e com as medidas tomadas com vistas à implantação do sistema de defesa antimísseis. Deve-se mencionar ainda a prioridade conferida à modernização do arsenal nuclear – com a previsão de emprego de armas táticas contra Estados não nuclearizados presumidamente empenhados na fabricação de “armas de destruição em massa” e o objetivo explícito de alcançar a supremacia nuclear sobre a Rússia (LIEBER; PRESS, 2006)²⁴ – e a disposição manifesta de lançar-se na rota perigosa da militarização do espaço que o Tratado do Espaço Sideral, de 1967, buscou bloquear. Esse propósito é expressamente proclamado na Diretiva Presidencial nº 49, de agosto de 2006, onde se pode ler, entre outras cláusulas belicosas, o enunciado do seguinte princípio:

23. Para uma análise sucinta, mas aguda, dos problemas contidos na doutrina da guerra preventiva, ver Council of Foreign Relations (2004). E para uma discussão mais ampla, ver Wheeler (2003).

24. Para uma crítica profunda e mordaz da política nuclear de Bush, ver Huntley (2006).

Os Estados Unidos consideram suas capacidades espaciais (...) vitais para seus interesses nacionais. De forma coerente com essa política, os Estados Unidos irão: preservar seus direitos, capacidades e liberdade de ação no espaço; dissuadir ou desencorajar outros Estados de desrespeitar esses direitos ou desenvolver capacidades com a intenção de fazê-lo; tomar as atitudes necessárias para proteger suas capacidades espaciais, responder a interferência e impedir, se necessário, o uso adversário de capacidades espaciais hostis a interesses americanos (U.S. NATIONAL SPACE POLICY, 2006).

Aqui, como em outros domínios, a política do governo Bush parece perseguir a miragem da segurança absoluta. Aos seus planejadores a ideia da supremacia não basta: é preciso extirpar as condições que permitem a contestação, ainda que localizada, do domínio exercido. Em seu artigo clássico sobre os fundamentos militares da hegemonia americana, Posen sustentou que os Estados Unidos detêm o comando do mar, do ar e do espaço, mas são obrigados a lutar para garantir sua superioridade nas “zonas contestadas” – as águas litorâneas e a terra firme. Essa ideia, que aconselha moderação no uso do poder militar, era anatematizada pelos arautos do governo Bush. Embalados nas promessas aparentemente ilimitadas da alta tecnologia, eles acreditaram que a Revolução nos Assuntos Militares abriria o caminho para uma situação radiosa onde as ameaças seriam anuladas e a guerra se transformaria em algo próximo a uma operação de assepsia.²⁵

É corrente na literatura o emprego do adjetivo “revolucionária” para qualificar a política de segurança de Bush. Cientes da polissemia do léxico na área, considera-se ocioso inquirir da propriedade desse uso. Revolucionária ou não, o certo é que a conduta do governo Bush nesse domínio representou uma clara inflexão. O mesmo, porém, não se pode dizer de suas iniciativas no campo da política econômica internacional. Aqui predominam claramente os elementos de continuidade. Há mudanças, por certo. A mais importante talvez tenha sido a degradação dos temas econômicos na escala de prioridades. E as diferenças em relação ao período precedente não terminam aí. É significativa também a mudança na postura do governo dos Estados Unidos (e, por extensão, de organismos internacionais sob sua influência determinante, como o FMI)

25. Essa a observação feita, em linguagem menos figurada, pelo especialista: “O movimento conhecido como a ‘transformação da defesa’ (*‘defense transformation’*) estava firmemente enraizado em uma concepção de guerra amplamente aceita, porém fundamentalmente falha: a crença de que as tecnologias de vigilância, informação e comunicação proporcionariam o ‘conhecimento do campo de batalha dominante’ e permitiriam às forças dos Estados Unidos atingirem a ‘dominância de pleno espectro’ contra qualquer adversário, principalmente por meio do uso de instrumentos de ataque de precisão (*precision-strike capabilities*)” (MCMMASTER, 2008, p. 21).

face à agonia de países vitimados por graves crises financeiras, como a nossa vizinha Argentina, que foi à ruína sob o olhar impassível das autoridades americanas. Mas, em linhas gerais, a agenda não muda. O governo Bush dá sequência aos entendimentos visando a celebração de acordos de livre comércio – a começar pela Área de Livre Comércio das Américas (Alca), o mais ambicioso deles – e reata os esforços em prol da abertura de nova rodada de negociações multilaterais na OMC, o que vem a acontecer na reunião ministerial realizada em Doha, em novembro de 2001.

5 METAMORFOSES, DESAFIOS, PERSPECTIVAS

Na introdução deste artigo se indaga o significado de três eventos que marcaram o penúltimo ano da década passada: a crise financeira global, o fracasso da Rodada Doha e o conflito militar na Geórgia do Sul. Com os elementos acumulados até aqui se julga poder avançar uma resposta àquela interrogação. Embora distintos – na constelação de fatores que os impulsionam e nos seus tempos respectivos – esses eventos devem ser encarados como aspectos de um macrofenômeno: o esgotamento da grande estratégia americana, desenhada no fim da Guerra Fria.

Um comentário, ainda que rápido, sobre cada um dos processos em causa nos fornecerá elementos adicionais para corroborar esta proposição.

1) Crise financeira global. Foge ao escopo deste artigo considerar esse evento, em suas origens e consequências. Os economistas vêm discutindo o tema acaloradamente e continuarão a fazê-lo por muito tempo. Não há condições de nos determos nesse debate, mas devem-se fazer algumas observações a fim de esclarecer a conexão íntima entre esse processo e o tema que nos ocupa nestas páginas.

Em primeiro lugar cabe salientar um dado estrutural: a volatilidade dos mercados de capitais e a recorrência das crises financeiras nessa quadra histórica. A série é longa e instrutiva:

- 1992: reação do Bundesbank alivia pressões sobre o marco e transfere a crise para a libra esterlina, que sai temporariamente do Sistema Monetário Europeu (SEAB-ROOKE, 2001);

- 1994/1995: fuga de capitais derruba a cotação do peso e mergulha o México em crise aplacada por pacote multibilionário dos Estados Unidos;
- 1997: fissura no mercado imobiliário tailandês detona crise asiática, que atinge Hong Kong, Malásia, Filipinas, com efeitos devastadores na Indonésia e na Coreia do Sul;
- 1998: moratória russa; elevação brutal da taxa básica dos juros e crédito vultoso do FMI são insuficientes para repelir os ataques ao real, que levam à mudança no regime de câmbio em janeiro do ano seguinte;
- 2001: estouro da bolha das empresas de internet inaugura período de recessão leve mas relativamente prolongada nos Estados Unidos; escândalo da Enron – esquema fraudulento envolvendo gigante do setor de infraestrutura e uma das maiores firmas de auditoria do mundo;
- 2002/2003: colapso do peso e crise catastrófica da economia argentina.

Crises em diferentes pontos do espaço e do tempo, cada uma delas com suas características próprias, mas com esse denominador comum: mercados frouxamente regulados altamente vulneráveis à lógica especulativa.

Alguns analistas rejeitam a hipótese de que a turbulência nos mercados financeiros possa ser entendida como fator de desestabilização do projeto de globalização neoliberal promovido pelos Estados Unidos. E indicam em favor desse ponto de vista os desdobramentos dessas crises, frequentemente traduzidos em mais privatizações, maior abertura externa, debilitamento dos grupos econômicos nacionais e transferências maciças de ativos ao capital financeiro internacional – o caso coreano é paradigmático, nesse sentido. Seria possível apontar casos em que as consequências foram de ordem distinta – perto de nós, a Argentina e a Bolívia, por exemplo. Mas, para o argumento que está se tecendo aqui, esta ponderação é lateral. Mais importante é registrar que na listagem apresentada acima, as crises catastróficas ocorreram na periferia ou na semiperiferia do sistema. Por muito tempo ficou pendente a pergunta: o que aconteceria se (e quando) o abalo sísmico atingisse os centros nervosos do capitalismo?

Não mais. Depois do colapso financeiro de setembro de 2008, os fatos respondem a essa pergunta por nós. O problema, para o analista, é que eles são em número exageradamente grande, continuam se multiplicando e o quadro que formam é de gigantesca complexidade. Em um primeiro momento, a ação decidida das autoridades econômicas, nos Estados Unidos e na Europa, logrou evitar o pior: as falências bancárias

em cadeia, com a obliteração consequente dos circuitos de crédito. Esse feito não evitou a conversão da crise financeira em crise econômica, mas atenuou sobremaneira sua intensidade. O custo da operação, porém, foi muito elevado – a disparada do déficit fiscal e da dívida pública – e em muitas partes ele já começa a ser cobrado. Seria risível formular previsões sobre como o necessário ajuste será buscado em cada país, sobre o grau de sucesso das tentativas, e sobre o resultado agregado de todos esses ensaios. Mas alguns elementos da equação já estão bem definidos.

Um deles é a tensão crescente no sistema de relações monetárias, cujas expressões mais visíveis são, hoje, os conflitos implicados nas crises fiscais que ocorrem na Zona do Euro, e as pressões dos Estados Unidos pela apreciação da moeda chinesa.

Quando se fala nos conflitos desatados pela crise fiscal, pensa-se, antes de tudo, na Grécia, convulsionada pelas medidas de saneamento adotadas pelo governo para evitar o *default*. Mas o que se deseja salientar não são tanto os conflitos sociais domésticos, mas o debate no âmbito da UE sobre como lidar com situações desse tipo. Nesse sentido, o dado capital é a atitude da Alemanha – grande potência financeira do bloco – e o peso cada vez maior de sua voz na União. O descasamento entre integração monetária e descentralização fiscal há muito foi identificado como o ponto fraco do euro, e um empecilho ao desenvolvimento de políticas capazes de assegurar maior dinamismo econômico à região. A crise financeira põe em questão esse arranjo e aproxima a Europa de uma bifurcação. O projeto integracionista pode sofrer um retrocesso grave, ou pode dar um salto adiante. Mas não há um caminho único para avançar. A proposta de criação de um Fundo Monetário Europeu acena para o reforço da autoridade compartilhada; a imposição de sua vontade pelo mais forte encaminha o processo em outra direção. O que vai resultar do cruzamento dessas tendências é uma incógnita. Mas, desde já, é possível afirmar que seja qual for o desfecho, suas consequências irão além da esfera monetária em que o drama se desenrola nesse momento.

O mesmo pode ser dito em relação ao cabo de guerra que vem sendo travado entre a China e os Estados Unidos. Não caberia expor aqui os argumentos terçados pelos contendores, e menos ainda formular juízos sobre a validade de tais argumentos. Basta registrar que a tensão entre os dois países nesta área vem aumentando, e assinalar a diferença entre esse e outros casos similares ocorridos em passado não tão distante.

Com efeito, à primeira vista, está se assistindo a uma reprise do contencioso entre os Estados Unidos e o Japão da década de 1980. Nessa época, o desequilíbrio na balança do comércio bilateral foi usado para justificar uma pressão brutal pela valorização do iene. Como se sabe, o Japão acabou cedendo, e este fato tem algo a ver com a trajetória melancólica de sua economia desde então. O problema se repete agora; está a se preparar resultado análogo no presente?

Muito provavelmente, não. Gigante econômico e anão político, como se costumava dizer, o Japão gozava de reduzida autonomia estratégica, integrado subordinadamente que estava ao sistema de segurança dos Estados Unidos. A situação da China é inteiramente outra. Governada pelo partido que liderou uma revolução popular, com assento no clube das potências nucleares, a China se movimenta na cena internacional de acordo com seu próprio *script*. Há muito tempo ela vem seguindo o lema da “ascensão pacífica” – orientação definida em meados dos anos 1990, depois das tensões criadas no relacionamento com os Estados Unidos pela repressão violenta aos manifestantes concentrados na Praça Tianamen – cujo preceito básico era evitar atritos que pudessem resultar em obstáculos à sua trajetória espetacular de crescimento. Essa contenção autoimposta, porém, inseria-se em uma perspectiva estratégica que reconhecia a estrutura unipolar do poder mundial, mas apostava, no médio ou longo prazo, nas tendências à desconcentração (GOLDSTEIN, 2005; HSIAO; LIN, 2009).

Hoje, passados 20 anos desde a adoção dessa linha, a China se vê muito mais poderosa, econômica e militarmente. Seus laços com os Estados Unidos são mais fortes do que nunca. Maior parceiro comercial, a China tem cerca de US\$ 1 trilhão de suas reservas em títulos do Tesouro desse país. A outra face da moeda é o investimento direto de grandes corporações americanas na China. Em todos os planos, portanto, as relações econômicas entre as duas potências são profundas.

Mas o complemento delas parece ser a multiplicação das áreas de atrito, que se expressam na competição por controle de fontes de recursos energéticos; na inquietação das autoridades americanas com o orçamento de defesa da China e a disposição manifesta desta no sentido de desenvolver o braço oceânico de sua marinha de guerra, ou nas posições divergentes de ambos os países sobre o programa nuclear iraniano, para citar apenas algumas.

Nessas condições, é de se esperar que a China venha a resistir fortemente à pressão dos Estados Unidos para que mude sua política cambial. É razoável supor, ainda, que se o nível dessa pressão elevar-se muito o conflito tenderá a transbordar para outras esferas.

Essa conexão entre o fenômeno monetário e a dimensão político-estratégica é constitutiva ao segundo elemento facilmente observável na atual conjuntura: a discussão, reanimada pela crise, sobre o papel do dólar como moeda-chave na economia mundial.

Os termos do debate não têm nada de novo, embora os valores das variáveis envolvidas tenham alcançado agora um patamar inédito. Como sustentar no longo prazo a confiança na moeda americana quando o país acumula déficits públicos na faixa de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) e afasta expressamente a hipótese de voltar a ter orçamentos equilibrados em futuro previsível? A situação presente permite que os Estados Unidos – país emissor da moeda em que seus próprios débitos são denominados – continuem a financiar seus déficits com a venda de títulos da dívida pública. O problema é saber até quando e sob que condições isso será possível.

Como em tantos outros, nesse domínio também os especialistas divergem. Não se acompanhará a discussão. Para os propósitos deste artigo, basta registrar a novidade constituída pela existência do euro, moeda capaz de operar como unidade de conta em transações internacionais e de substituto do dólar como moeda de reserva internacional. Na década de 1970, quando a inflação americana escalou e a confiança no dólar caiu em níveis preocupantes, inexistia uma opção crível (o iene e o marco não tinham lastro suficiente para o desempenho dessa função, e o ouro, que tinha sido cogitado como referência de base anos antes, apresentava o inconveniente inaceitável de conferir imenso poder à União Soviética, grande produtora do metal, sobre as economias capitalistas).²⁶ Já se disse uma palavra sobre as incertezas que pairam sobre o euro. Mas, admitida a hipótese de que a crise atual venha a encontrar uma solução positiva, a manutenção do quadro fiscal americano tende a nos levar ao cenário vislumbrado por Kirshner, bem sintetizado na passagem abaixo transcrita.

(...) com a redução do prestígio do dólar e assim a sua credibilidade, os Estados Unidos perderiam alguns dos privilégios de primazia que presumem e rotineiramente, mesmo que implicitamente, invocam. Aqui a mudança de *status* de moeda "suprema" para moeda "negociável" é de suma

26. Em seu importante artigo sobre as turbulências, Arrighi (2005) chama a atenção para este aspecto.

importância. Em um cenário em que o papel do dólar diminui (...), as políticas americanas não teriam mais o benefício da dúvida. A sua gerência macroeconômica estaria sujeita a intenso exame em mercados financeiros internacionais e desviar-se da retidão financeira começaria a ter um preço. Isso afetaria a capacidade dos Estados Unidos de pegar dinheiro emprestado e gastá-lo (KIRSHNER, 2009, p. 212).

O elemento característico neste cenário não é a perda pelo dólar do papel que exerce hoje, mas a mudança no seu *status* advinda da existência de um possível substituto. Os efeitos dela seriam análogos àqueles decorrentes da redução das barreiras à entrada, contemplados na literatura sobre “mercados contestáveis” que explodiu no campo da economia industrial na década de 1980.

Esses efeitos seriam sentidos imediatamente no manejo da política macroeconômica, mas as consequências mais relevantes para o argumento aqui exposto dizem respeito à política de segurança. Pode-se antevê-las mais facilmente quando se leva em conta que além de condicionado pelos mecanismos impessoais do mercado, o papel do dólar é afetado também pelas decisões centralizadas dos Estados, que obedecem sempre, em alguma medida, a considerações de natureza política. Adam Posen ilustra esse fato com uma observação singela: os membros da UE que se recusaram a entrar no mecanismo cambial preparatório do euro foram exatamente aqueles mais ciosos de suas “políticas independentes de segurança”: a Polônia, o Reino Unido e a Suécia (KIRSHNER, 2009, p. 212). Pode-se observar esse mecanismo em operação, só que em sentido contrário, nos desdobramentos da proposta de uma união monetária entre a Rússia e a Ucrânia (mais a Bielorrússia e o Cazaquistão), que voltou à ordem do dia depois da vitória de Yanukovich nas eleições presidenciais de fevereiro de 2010. Esse fato não surpreende. As relações monetárias refletem as relações de poder entre os Estados, suas identidades respectivas e seus interesses, tal como politicamente definidos, em todas as dimensões.

A relação moeda, comércio e investimento, de um lado; defesa e segurança, de outro, é reconhecida usualmente. O próprio Posen apoiou-se nessa relação, em passado recente, para explicar os fundamentos da hegemonia do dólar e o fato de essa hegemonia não estar ameaçada pelo euro (POSEN, 2008). Menos corriqueira é a indicação de que ela se dá nas duas direções. Aí a originalidade do argumento de Posen: a tentativa de explorar as consequências do enfraquecimento relativo do dólar.

Uma mudança geral para o euro por investidores globais e portfólios oficiais poderia inclinar esses países (Polônia, Suécia e Reino Unido) a aprofundar suas relações com a União Européia através de sua incorporação na zona do euro, iniciando assim um ciclo no qual deslocam suas políticas de segurança de uma orientação Atlântica para uma política exterior comum européia (...) Imagine-se também o impacto de segurança nacional se a Coreia do Sul, Singapura, e até Taiwan ou o Japão se sentissem empurrados economicamente a aprofundarem seus laços com a China, em um movimento explícito de diversificação que os afastasse de atividades e investimentos denominados em dólar (POSEN, 2008, p. 70).

Não é preciso avançar muito para perceber que, além das relações políticas e de segurança, esse deslocamento acabaria por afetar as relações culturais, no decurso do tempo.

2) O impasse na Rodada Doha. O significado da ocorrência fica transparente quando se leva em conta alguns dos aspectos do processo que nela culmina.

As dificuldades enfrentadas pelos Estados Unidos e demais países desenvolvidos no período de pré-negociação da rodada, expressas vividamente na reunião ministerial de Seattle, em novembro de 1999. O episódio ganhou projeção na mídia pela intervenção espetacular dos movimentos sociais e das ONGs que mobilizaram milhares de manifestantes em protesto contra aquele conclave, inscrevendo com isso, definitivamente, o movimento antiglobalização na pauta dos jornais em todo o mundo. Mas o fracasso da conferência não foi uma consequência dessa mobilização. Os interlocutores principais chegaram ao local do encontro sem terem previamente produzido a aproximação indispensável de horizontes. Na ausência de consenso, e na atmosfera carregada da conferência, a impossibilidade de chegar a uma proposta satisfatória para as partes envolvidas (isto é, os Estados representados na conferência) teve enorme repercussão e valeu como um sinal de que o jogo a partir de então seria mais emocionante.

Emoção não faltou à Conferência de Doha, onde se deu o consenso necessário para a abertura da nova rodada de negociações sobre as regras do comércio internacional. Mas a origem dela estava em outro lugar. Com efeito, a Conferência de Doha realizou-se em 2001, dois meses depois dos atentados de 11 de setembro, quando o choque provocado por esse acontecimento ainda estava bem vivo e os Estados Unidos moviam a primeira das grandes campanhas de sua declarada “guerra ao terrorismo”. Nessas circunstâncias, a obtenção de um acordo que pudesse dar provas de unidade era imprescindível. Mas,

mesmo assim, o consenso não foi alcançado facilmente: ele exigiu muitas e difíceis concessões, e um dos resultados delas foi a Agenda de Desenvolvimento, que desde então esteve associada à rodada, como sua marca de fantasia.

3) A ativação dos países em desenvolvimentos e a efetividade surpreendente de sua intervenção. O divisor de águas nesse particular foi a quinta Conferência Ministerial da OMC, realizada em 2003, em Cancún, México. Como observaram prontamente os melhores analistas, a conferência de Cancún foi palco de uma movimentação inédita entre esses países, que lograram fortalecer suas respectivas posições negociadoras ao exibirem um nível notável de mobilização e ao se reforçarem mutuamente por intermédio de um conjunto muito diversificado de alianças (NARLIKAR; TUSSIE, 2003). Estas assumiam comumente características de bloco – coalizões relativamente estáveis que modulam suas agendas em função das ocorrências verificadas no conjunto dos processos de negociação em curso. Ademais, entre elas havia um considerável grau de interseção, devido à sobreposição frequente dos múltiplos vínculos de boa parte de seus membros. Estava ressuscitada, assim, no sistema multilateral de comércio internacional, a clivagem Norte-Sul que parecia ter sido sepultada na Rodada Uruguai, na segunda metade da década de 1980.

4) O encolhimento da agenda e a duração excessiva da rodada. A redução da pauta da negociação se deu já no processo de pré-negociação, que resultou em um documento no qual os temas de Cingapura (investimento, política de concorrência, compras governamentais e facilitação de comércio) compareciam como possíveis itens da agenda negociadora, dependendo da manifestação de “consenso explícito” dos participantes. Este, porém, não se produziu, e a negociação ficou restrita aos acordos já existentes. Por outro lado, a resistência dos países ricos tem afastado qualquer progresso no sentido de alterar o acordo dos Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio – Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs) para evitar a apropriação indébita de recursos genéticos e dar proteção aos saberes tradicionais, bem como em outros itens que poderiam dar substância à dita “agenda do desenvolvimento”.

Prevista para se encerrar até dezembro de 2005, a rodada ainda se arrastava dois anos depois, e observadores mais avisados previam que ainda faltariam mais dois para ela ser concluída (EVENETT, 2006). Como um processo de negociação tão longo e trabalhoso

envolve custos não recuperáveis muito elevados, acreditava-se que ela seria terminada um dia. Mas as expectativas a respeito dos seus resultados, já muito deflacionadas àquela altura, assim ficaram ainda mais, depois da promulgação, em maio de 2008, da nova lei agrícola dos Estados Unidos, com os generosos subsídios que ela consagra.

Nesse contexto, o impasse verificado na ministerial de Genebra, em julho de 2008, não produziu comoções maiores. Em vista do relativo esvaziamento da pauta de negociação, das incertezas que se acumulavam no horizonte econômico (nesse momento, os desequilíbrios financeiros globais eram patentes e contribuíam para a disparada nos preços do petróleo, de alimentos e outras *commodities*), e da distância que separava as partes envolvidas em outros pontos da agenda, o *status quo* parecia a muitos (não para o Brasil, diga-se de passagem) a opção preferida. Formou-se, assim, uma espécie de “consenso negativo” que perdura até hoje, e que se expressa claramente no reduzido destaque dado à cobertura da OMC pela imprensa internacional (CHADE, 2010).

A comparação entre as duas últimas rodadas de negociações comerciais é eloquente. Vinte anos atrás, se viu os Estados Unidos no auge de sua capacidade de conformar o processo negociador e nele obter os objetivos visados. No presente, constatam-se as dificuldades incontornáveis que enfrentam no processo, e a frustração com os magros resultados que promete a continuidade desse processo.

Essa observação ganha peso maior quando se registra outro fracasso importante na agenda comercial do país. Referimo-nos, naturalmente, à Alca. Herdeira da Iniciativa para as Américas, anunciada em meados de 1990 pelo presidente Bush, pai, a Alca foi vitimada pelas vicissitudes que acompanharam a aplicação da grande estratégia americana desde o final da década passada. Lançada oficialmente na Cúpula de Miami, em dezembro de 1994, a Alca foi abalroada logo a seguir pela crise do peso mexicano. Mais tarde, pelos efeitos políticos das crises financeiras, que contribuíram fortemente para erodir o apoio às reformas econômicas junto à opinião pública, abrindo o caminho ao governo para grupos de distintas orientações de esquerda em vários países da América Latina. Hugo Chávez, Lula, Kirchner, Tabaré Vázquez, Evo Morales, Rafael Correa, Daniel Ortega, Michelle Bachelet (...). Não seria o caso de discorrer sobre as diferentes faces da “virada à esquerda” que se fez sentir em toda a América Latina na primeira década do século XXI. Mas ela tem tudo a ver com o atestado de óbito dado à Alca, em novembro de 2005, na conferência presidencial de Mar Del Plata.

5) O conflito militar na Geórgia. Esse episódio, como a mudança política na América Latina, aliás, só ganha pleno sentido quando inserido no contexto geopolítico global.

Seus determinantes imediatos são evidentes: as tensões em torno do abastecimento de gás à Europa, o apoio europeu-americano às “revoluções coloridas” no entorno da Rússia, a começar pela que se desenrolou na Ucrânia, em 2004, a decisão dos países da Otan de reconhecer a independência de Kosovo, e o já aludido projeto de implantar um sistema de defesa antimísseis, com bases na Polônia e na República Checa. Este último foi o estopim que detonou a decisão do presidente Putin de quebrar o bom tom na conferência sobre segurança internacional realizada em Munique, em fevereiro de 2007, para descrever com franqueza incomum nesse tipo de evento a política ocidental em relação à Rússia, em pronunciamento que impugna os fundamentos da grande estratégia dos Estados Unidos. A leitura de algumas de suas passagens nos permite intuir o impacto desse discurso.

A história da humanidade certamente passou por períodos unipolares e viu aspirações a supremacia mundial (...)

No entanto, o que é um mundo unipolar? (...)

É um mundo em que existe um senhor, um soberano. E em última instância isso é pernicioso não só para todos dentro desse sistema, mas para o sistema em si pois isso o destrói por dentro.

Eu considero o modelo unipolar não só inaceitável como também impossível no mundo de hoje (...). O que é até mais importante é que o modelo em si é defeituoso porque não tem e não pode ter em sua base fundamento moral para a civilização moderna.

Esta última afirmativa prepara um longo trecho onde o presidente da Rússia denuncia o desdém pelos princípios do direito internacional, e a tendência a substituí-los pelos que prevalecem em um único país “Um Estado, (...) os Estados Unidos, excedeu suas fronteiras nacionais em toda forma possível. Isso é visível nas políticas econômicas, culturais e educacionais que impõe a outras nações. Bem, quem gosta disso? Quem está feliz com isso?”

Depois de indicar os perigos envolvidos nesta situação, que se traduz em sentimento de insegurança generalizado, e de assinalar o fortalecimento crescente dos países que se tornaram conhecidos como BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) – cujo potencial

econômico está destinado a se converter em influência política, o orador aborda a questão sensível da militarização do espaço e da pressão que se exerce sobre a Rússia.

(...) é impossível endossar a aparição de novas e destabilizadoras armas de alta tecnologia. É desnecessário dizer que isso se refere a medidas para evitar uma nova área de conflitos, especialmente no espaço sideral (...)

Na opinião russa, a militarização do espaço sideral pode ter consequências imprevisíveis para a comunidade internacional, e provocar nada menos que o começo de uma era nuclear (...)

Os planos para expandir certos elementos do sistema de defesa antimíssil europeu não podem deixar de nos perturbar. Quem precisa do próximo passo do que seria, nesse caso, uma corrida armamentista inevitável? Eu duvido profundamente de que os próprios europeus precisem.

Simultaneamente as bases americanas nas assim chamadas fronteiras flexíveis guardam até cinco mil homens cada. Na verdade a Otan está colocando suas forças fronteiriças nas nossas fronteiras, e nós continuamos a obedecer estritamente nossas obrigações de tratados internacionais e não reagimos absolutamente a essas ações.

Tendo formulado a pergunta óbvia sobre o propósito da expansão da Otan e assinalado a diferença de procedimento entre a Rússia – que adere ao tratado sobre Forças Armadas Convencionais na Europa, de 1999 – e os países da Aliança – que se recusam a ratificá-lo enquanto durar a presença militar russa na Geórgia – Putin encerra o discurso perguntando o que resta da promessa da Otan, feita em 1990, de não colocar suas tropas além da fronteira alemã (WASHINGTON POST, 2007).

A reação da Rússia não se limitou à dureza das palavras. A partir desse momento, vários atos altamente simbólicos avalizaram a nova postura. Em fevereiro de 2007, o ministro de Defesa Sergei Ivanov anunciava um plano ambicioso de gasto militar, com o objetivo de assegurar a capacidade nuclear dissuasória da Rússia e o desenvolvimento de suas forças convencionais. Em julho, Putin assinava decreto suspendendo a participação do país no tratado sobre Forças Convencionais na Europa, liberando a Rússia da obrigação de observar restrições no contingente posicionado em sua região ocidental, da obrigação de informar movimentos de tropa aos demais signatários, e de lhes permitir a realização de inspeções para verificar se as cláusulas do tratado estão sendo cumpridas.²⁷

27. Sobre o programa de reforma militar na Rússia, ver Crone (2008).

A preocupação com a supremacia militar norte-americana, contudo, não se limitava à Rússia. Em janeiro de 2007, quase simultaneamente, portanto, ao discurso de Putin, a China realizava com sucesso teste de arma antissatélite – *anti-satellite weapon* (ASAT) –, ao destruir veículo próprio em órbita a mais de 800 km acima da superfície terrestre. Com ele, demonstrava, na prática, sua capacidade de ameaçar a integridade do sistema espacial americano, cujo papel estratégico, tanto para fins militares quanto civis, já foi destacado neste documento (FREY; ADAM, 2008). Com a missão espacial de setembro de 2008 e a implementação do Programa Beidou – sistema próprio de satélites de orientação, como o GPS americano e o Glonass russo – a China qualificava-se para contestar o comando do espaço sideral, até recentemente tido como indisputado, com os Estados Unidos.

Tratava-se apenas de um dos domínios no qual o “comando dos espaços comuns”, tido por Posen como fundamento militar da hegemonia americana, começava a erodir. Não há condições de nos estender sobre o tema. Basta salientar a relação entre esse fenômeno e a exibição grandiosa de superioridade militar em passado recente, muito precisamente registrada em um estudo que já tive oportunidade de citar.

Pela primeira vez desde o fim da Guerra Fria há desafiantes que querem prevenir o uso dos espaços comuns para estender a dominância militar americana. Após análise cuidadosa das práticas de guerra americanas na Guerra do Golfo Pérsico de 1991 e nas subsequentes guerras na Iugoslávia, Afeganistão e Iraque, adversários potenciais reconhecem que, em todas essas guerras, o poderio militar americano dependeu do seu acesso aos espaços comuns globais e de seu emprego dos mesmos. Essa dependência nos espaços comuns é uma vulnerabilidade que, se explorada, pode tornar o poderio militar americano menos potente e mais fácil de conter ou derrotar (DENMARK; MULVENON, 2010, p. 19).

Convém anotar, por fim: esse desenvolvimento é expressamente reconhecido pelo planejamento estratégico norte-americano presente, que o define como uma de suas duas maiores prioridades (FLOURNOY; BRIMLEY, 2010; U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2010).

A outra é a estratégia de contrainsurgência. Banido quase inteiramente da doutrina militar norte-americana depois da tragédia do Vietnã, o tema da contrainsurgência voltou ao centro de debate a partir de 2005, quando se tornou evidente o fiasco em que se tinha transformado a ocupação do Iraque. Os fatos são bem conhecidos: o

comando absoluto do ar e o bombardeio de alta precisão a alvos escolhidos em Bagdá; o avanço acelerado das colunas de tanques; a vitória fulminante sobre as forças da guarda revolucionária, estranhamente posicionadas fora do perímetro urbano; a entrada triunfal na capital iraquiana; a derrubada da gigantesca estátua de Saddam Hussein. Até aí tudo parecia seguir o roteiro traçado pelo secretário da Defesa Donald Rumsfeld e seus colaboradores, contra a oposição de velhos generais que estiveram no comando da ação durante a Guerra do Golfo, em 1991: uma operação fulminante, que liquidaria rapidamente o regime e abriria o caminho para a redenção do Iraque – e logo a seguir de todo o Oriente Médio – com base na democracia e na economia de mercado.

O saque generalizado que sobreveio nos dias seguintes já prenunciava dificuldades imprevistas, mas o marco decisivo na história da ocupação foi o massacre de Fallujah, em 28 de abril de 2003, quando soldados americanos acantonados em uma escola transformada em quartel general (QG) dispararam contra a multidão que protestava em frente ao local, em aberto desafio ao toque de recolher, matando 17 pessoas e ferindo outras 70. A partir daí, a resistência sunita começa a se organizar, e alguns meses depois ela estaria usando todas as táticas da guerrilha urbana para fustigar as tropas ocupantes. Os insurgentes sunitas não estavam sós: a ação cruzada da milícia xiita do clérigo Moqtada Sadr e dos combatentes da Al Qaeda contribuiu bastante para transformar em pouco tempo o sonho dos neoconservadores em verdadeiro inferno.

Os detalhes desse processo não interessam aqui, mas o resultado dele tem enorme importância para o argumento aqui exposto. Resgatando a experiência acumulada pelos exércitos francês e britânico no enfrentamento da guerra irregular, bem como a experiência recalcada do Vietnã, um grupo de elite no exército norte-americano começou a formular ideias novas sobre como adaptar as lições do passado às realidades das operações de contrainsurgência que deviam conduzir no presente. Gestada nos centros de formação do exército, centralizado no U.S. Army Training and Doctrine Command (TRADOC) e gradualmente divulgada nas páginas de revistas especializadas, como *Army Military Review* e *Proceedings*, do Exército e da Marinha dos Estados Unidos, a reflexão desses oficiais buscava nas ciências humanas, em especial na antropologia, os recursos de que necessitava para responder a seus problemas. Reunindo inúmeros intelectuais militares, essa corrente de pensamento foi liderada pelo general David Patreus, atualmente à testa do Comando Central dos Estados Unidos – comando unificado das três armas para a região que engloba o Afeganistão, o Irã, o Iraque e mais

17 países – e comandante geral da Força Multinacional-Iraque, de janeiro de 2006 a setembro de 2008 (MURDEN, 2009).

A trajetória de Patreus é um bom indicador da predominância que essas ideias passaram a ter no planejamento estratégico dos Estados Unidos. Base intelectual da ação desenvolvida desde 2007 no Iraque e agora no Afeganistão, sua dimensão crítica fica transparente neste trecho escrito por um dos expoentes do “novo pensamento”:

Mesmo um exame ligeiro dos conflitos no Afeganistão, Iraque e Líbano deve derrubar o mito de que a tecnologia é capaz de “levantar a neblina da guerra” e prover um alto grau de certeza no combate. Experiências recentes de combate confirmam que a guerra no solo é fundamentalmente diferente da guerra no ar ou no mar (...) os líderes devem reconhecer que guerra no solo vai continuar fundamentalmente no domínio da incerteza dadas as dimensões humanas, psicológicas, políticas e culturais dos conflitos, assim como da imanente interação com adversários capazes de fazer uso do terreno, de se misturar com a população e de adotar contramedidas a capacidades tecnológicas (MCMASTER, 2008, p. 26-27).²⁸

Pressão exercida sobre os “espaços comuns” até muito recentemente sob comando não disputado; a realidade incontornável da guerra irregular. Desde a nomeação de Robert Gates para o Departamento de Defesa, em 2006, a estratégia militar americana identifica claramente o duplo desafio. O mote, como se pode ver na *Quadrennial Defense Review*, de fevereiro de 2010, é a canalização de recursos para as guerras realmente existentes, e a preparação para as “guerras híbridas”, travadas contra Estados e atores não estatais, em combinações múltiplas e variáveis. Resta ver com que grau de sucesso ele vai ser enfrentado.

Esse desafio se decompõe em outros tantos, todos de enorme complexidade. Dois exemplos: *i*) como atrair o apoio da Rússia à política de contenção do Irã, e ao mesmo tempo manter a pressão da Otan sobre ela? É possível imaginar que a segunda condição reforce a primeira, ao gerar incentivos para que a Rússia adote a conduta desejada (ROSS; MAKOVSKY, 2009, p. 227-229). Mas o jogo tem muitas dimensões e envolve

28. Esta avaliação negativa seria expressa de forma ainda mais contundente em documentos oficiais dos órgãos de defesa no governo Obama, como nesta passagem. “*RMA advocates, however, neglected many of the continuities of armed conflict and did not recognize the limitations of new Technologies and emerging military capabilities. In particular, concepts that relied mainly on the ability to target enemy forces with long range precision munitions separated war from its political, cultural, and psychological contexts*” (TRADOC, 2009). Sobre o processo de elaboração deste documento doutrinário, ver Kitfield (2009).

muitos outros atores, o que torna impossível determinar de antemão se o resultado será alcançado; e *ii*) a contrainsurgência não tem nada a ver com as intervenções espetaculares que marcaram a década de 1990: elas são longas e custosas – em recursos materiais e em vidas humanas. Nessas circunstâncias, como obter a adesão pretendida dos aliados da Otan, sem abrir mão do poder de decidir como e onde fazer a guerra?

Perguntas do mesmo tipo podem ser feitas para os demais aspectos da grande estratégia.

O governo Obama tem tentado abordá-las em um enfoque original, que já se traduziu em posicionamentos novos, ainda que estes se situem, sobretudo, no terreno retórico. Apesar das reiteradas referências de sua equipe à noção de “mundo multipolar”, a orientação de sua política exterior, quando examinada de perto, parece enquadrar-se melhor na vertente moderada do cenário unipolar.

O futuro é imprevisível, mas não se pode deixar de fazer projeções sobre ele, pois essa é uma condição imprescindível para se agir na realidade. Para escapar a esta contradição lógica, os homens desde sempre fizeram recurso a vários expedientes, alguns mais, outros menos sofisticados. Este artigo adota um deles – a narrativa analítica e a análise estratégica. Quase seis anos atrás, o mesmo tema foi abordado com metodologia formalizada de construção de cenário no projeto Brasil 3 Tempos, patrocinado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE), da Secretaria de Planejamento de Longo Prazo, da Presidência da República. As conclusões dos dois estudos são convergentes: prevalecem no decurso do tempo as tendências que apontam para o cenário multipolar.²⁹ Resta esperar que o caminho em direção a ele seja o menos traumático possível.

REFERÊNCIAS

ACHCAR, G. The strategic triad: the United States, Russia and China. **New Left Review**, v. 228, p. 91-126, 1998.

ALBERT, M. Zur Politik der Weltgesellschaft. Hegemonie und multipolarität unter den bedingungen von engrenzung. In: LEGGEWIE, C.; MÜNCH, R. **Politik im 21. Jahrhundert**: Frankfurt am Main, 2001. p. 375-389.

29. Os resultados dos estudos são apresentados em Velasco e Cruz e Sennes (2006). Artigo reeditado em Velasco e Cruz (2010).

_____, **Identität und recht im kontext internationaler vergesellschaftung**. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2002.

_____.; STICHWEH, R. (Org.). Weltstaat und weltstaatlichkeit. **Beobachtungen globaler politischer strukturbildung**. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

ARRIGHI, G. Hegemony unravelling. **New Left Review**, v. 32, p. 23-80, 2005.

ÁVIAL, F. S.; MARTINS, J. M.; CEPICK, M. Armas estratégicas e poder no sistema internacional: o advento das armas de energia direta e seu impacto potencial sobre a guerra e a distribuição multipolar de capacidades. **Contexto Internacional**, v. 31, n. 1, p. 49-83, 2009.

AYOOB, M. The security problematic of the third world. **World Politics**, n. 43, p. 257-283, 1991.

_____. **The third world security predicament. Sate making, regional conflict, and the international system**. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 1995.

BACEVICH, A. **American empire: the realities and consequences of U.S. Diplomacy**. Cambridge: Harvard, 2002.

BAILES, A. J. K. Introduction. The world of security and peace research in a 40 years perspective. **SIPRI Yearabook 2006. Amermements, disarmements and international security**. Stockholm International Peace Research Institute, Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 1-32.

BARTON, J. H. *et al.* **The evolution of the trade regime. Politics, law, and economics of the GATT and the WTO**. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2008.

BERMÚDEZ-TORRES, L. La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias. **Revista Mexicana de Política Exterior**, n. 59, p. 32-72, 2000.

BOIX, C.; CODENOTTI, B.; RESTA, G. **War, wealth and the formation of states**. American Political Science Association Meeting, Aug. 31, 2006.

BOOTH, K. Conclusion: security within global transformation? In: BOOTH, K. (Ed.). Statecraft and security. **The cold war and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 338-355.

BRZEZINSKI, Z. **The grand chessboard. American primacy and its geostrategic imperatives**. New York: Basic Books, 1997.

BUCKLEY JR.; W., F. War on Hussein. As with tangos, wars require two parties. **National Review**, v. 14, Sept. 2001.

BUZAN, B. "Change and insecurity" reconsidered. In: CROFT, S.; TERRIE, T. (Ed.). **Critical reflections on security and change**. London: Frank Cass, 2000. p. 1-17.

_____. **The United States and the great powers. World politics in the twenty-first century.** Cambridge: Polity Press, 2004.

CALLEO, D. P. **Rethinking Europe's future.** Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2001.

CARTER, A. B.; PERRY, W. J. **Preventive defense. A new security strategy for America.** Washington: Brookings Institution Press, 1999.

CHADE, J. **Depoimento em seminário promovido pelo INEU (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos).** CEDEC, 4 mar. 2010.

CHALMERS, J. **The sorrows of empire. Militarism, secrecy, and the end of the republic.** New York: Henry Holt and Company, 2004. p. 151-186.

COHEN, S. S.; ZYSMAN, J. **Manufacturing matters. The myth of the post-industrial economy.** New York: Basic Books, Inc., 1987. p. 156 and.

COQUI, M. B. La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo. **Revista Mexicana de Política Exterior**, n. 59, p. 9-31, 2000.

CORM, G. **L'Europe et l'Orient. De la balkanisation à la libanisation: histoire d'une modernité inaccomplie.** Paris: Éditions la Découverte, 1999.

COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS. **The Busch administration's doctrine of preemption (and prevention): when, how, where?** Apr. 1st 2004.

CREVELD, M. Van. **The transformation of war.** New York: The Free Press, 1991.

CRONE, O. Putins's army: between decline, reform and revival. In: KORINMAN, M.; LAUGHLAND, J. **Rússia. A new cold war?** London/Portland: Or., Valentine Mitchell Academic, 2008. p. 63-81.

CROOME, J. **Reshaping the world trade system.** World Trade Organization, p. 262-267, 1995.

DAALDER, I. H.; LINDSAY, J. M. **América unbound. The Bush revolution in foreign policy.** Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003. p. 41.

DENMARK, A. M.; MULVENON, J. **Contested commons: the future of American power in a multipolar world.** Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2010.

DONNELLY, J. Human rights: a new standard of civilization? **International Affairs**, v. 74, n. 1, p. 1-24, 1998.

DONNELLY, T.; KAGAN, D.; SCHMITT, G. **Rebuilding America's defenses. Strategy, forces and resources for a new century. A report of the project for the new American century.** Washington, 2000.

DOREMUS, P. N. The externalization of domestic regulation. Intellectual property rights reform in a global Era. **Science Communication**, v. 17, n. 2, p. 137-162, 1995.

ERNS, D.; O'CONNOR, D. **Technology and global competition. The challenge for newly industrializing economies**. OECD, 1989.

EVENETT, S. J. The WTO Ministerial Conference in Hong Kong; what next? **Journal of World Trade**, v. 40, n. 2, p. 221-238, 2006.

EXCERPTS from pentagon's plan: "prevent the re-emergence of a new rival". **The New York Times**, Mar. 8, 1992.

FISCHER-LESCANO, A.; TEUBNER, G. **Regime-Kollisionen. Zur fragmentierung des globalen echts**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2006.

FLOURNOY, M.; BRIMLEY, S. The contested commons. U.S. Naval Institute: **Proceedings Magazine**, v. 135, n. 7, p. 1.277, 2010.

FREY, C.; ADAM, E. Defense of U.S. space assets: a legal perspective. **Air & Space Power Journal**, v. 22, n. 4, 2008.

GARDELS, N. Brzezinski: Russia's invasion of Geórgia is reminiscent of Stalin's attack on Finland. **Los Angeles Times**, 10 Aug. 2008. Disponível *online*.

GOLDGEIER, J.; MCFAUL, M. A tale of two worlds: core and periphery in the post-cold war era. **International Organization**, n. 46, p. 467-492, 1992.

GOLDSTEIN, A. **Rising to challenge: China's grand strategy and international security**. Stanford: Stanford University Press, 2005.

GOLDSTEIN, J. *et al.* (Org.). **International Organization**, v. 54, n. 3, 2000.

GOWAN, P. Instruments of empire. **New Left Review**, v. 21, p. 147-153, 2003.

_____. A radical realist. **New Left Review**, v. 41, p. 127-137, 2006.

GRACHEV, A. **Gorbachev's gamble. Soviet foreign policy & the end of the cold war**. Cambridge: Polity Press, 2008.

HABERMAS, J. Interpreting the fall of a monument. In: BARTHOLOMEW, A. (Ed.). **Empire's law. The American imperial project and the "war to remake the world"**. London/An Arbor/Toronto: Pluto Press, 2006. p. 44-51.

HARKAVY, R. E. Long cycle theory and the hegemonic powers' basing networks. **Political Geography**, v. 18, n. 8, p. 941-972, 1999.

HELLEINER, E. **States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s**. Cornell University Press, 1996.

HOECKMAN, B.; KOSTECKI, M. **The political economy of the World Trading System. From GATT to WTO.** Oxford: Oxford University Press, 1995.

HOLSTI, K. J. International relations theory and domestic war in the third world. The limits of relevance. In: NEUNMAN, S. G. **International relations theory and the third world.** New York: St. Martin Press, 1998. p. 103-133.

_____. The coming chaos? Armed conflict in the world's periphery. In: PAUL, T. V.; HALL, J. A. **International order and the future of world politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 283-310.

HSIAO, H.-H. M.; LIN, C. (Ed.). **Rise of china. Beijing's strategies and implications for the Asia-Pacific.** London and New York: Routledge, 2009.

HUNTLEY, W. L. Threats all the way down: US strategic initiatives in a unipolar world. **Review of International Studies**, v. 32, n. 1, p. 49-68, 2006.

HURREL, A. Seguridad y violencia en América Latina: un análisis conceptual. In: **Foro Internacional**, v. XXVIII, n. 1, p. 19-36, 1998.

IKENBERRY, G. J.; MASTANDUNO, M.; WOLFORTH, W. C. Introduction. unipolarity, state behavior, and systemic consequences. In: **World Politics**, v. 61, n. 1, p 1-27, 2009.

KALDOR, M. **New & old wars. Organized violence in a global era.** Stanford: Stanford University Press, 2001.

KIRSHNER, J. After the (relative) fall. Dollar diminution and the consequences for American power. In: HELLEINER, E.; KIRSNER, J. (Ed.). **The future of the dollar.** Ithaca/London: Cornell University Press, 2009. p. 196-215.

KISSINGER, H. **Does America need a foreign policy? Toward a diplomacy for the 21th century.** New York: Simon & Schuster, 2002a. p. 58-63.

_____. Preemptive strike on Iraq to improve peace prospects. **The Sunday Times**, Aug. 11, 2002. Artigo publicado no Brasil com o título "Intervir no Iraque surge como imperativo". **Folha de S. Paulo**, domingo, ago. 2002b.

KITFIELD, J. The counter-revolution in military affairs. **The National Journal**, Dec. 5, 2009.

KOŁODZIEJ, E. A. Security studies for the next millennium: quo vadis? In: CROFT, S.; TERRIF, T. (Ed.). **Critical reflections on security and change.** London: Frank Cass, 2000. p. 18-38.

KRAUSE, K. Critical theory and security studies: the research programme of 'critical security studies' in cooperation and conflict. **Nordic Journal of International Studies**, v. 33, n. 3, p. 298-333, 1998.

KRAUTHAMMER, C. The unipolar moment. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 1, p. 23-33, 1991.

KURTH, J. First war of the global era: Kosovo and the U.S. Grand Strategy. In: BACEVICH, A. J.; COHEN, E. A. (Ed.). **War over Kosovo. Politics and strategy in a global era**. New York: Columbia University Press, 2002. p. 63-96.

KWARKA, E. The international community, international law, and the United States: three in one, two against one, or one and the same? In: BYERS, M.; NOLTE, G. (Ed.). **United States hegemony and the foundations of international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 25-56.

LAITINEN, K. **Europe's security**: a critical reading of current security ideas in Europe. Trabalho apresentado na Conferência Anual da International Studies Association (ISA), New Orleans, Mar. 2002.

LANDE, S. L.; VANGRASSTECK, C. **The trade and tariff act of 1984. Trade policy in the Reagan administration**. Lexington, Mass.-Toronto, D.C.: Heath and Company, 1986. p. 28.

LAYNE, C. **The peace of illusion. American grand strategy from 1940 to the present**. Ithaca, New York and London: Cornell University Press, 2006.

LIEBER, K. A.; PRESS, D. G. The end of mad? The nuclear dimension of U.S. primacy. **International Security**, v. 30, n. 4, p. 7-44, 2006.

LUTZ-BACHMANN, M. "Weltstaatlichkeit" und menshrechte nach dem ende des überliefernten, nationalstaats. In: BRUNKHORST, H.; WOLFGANG, R.; LUTZ-BACHMANN, M. (Ed.). **Recht auf menshrecht. Menschrechte, demokratie und internationale politik**. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1999. p. 199-215.

MATHEWS, J. T. Redefining security. **Foreign Affairs**, v. 68, p. 162-177, 1989.

MCMASTER, H. R. On war: lessons to be learned. **Survival**, v. 50, n. 1, p. 19-30, 2008.

MCNEILL, W. H. **The pursuit of power. Technology, armed force, and societt since A. D. 1000**. Chicago: The University of Chicago Press, 1982. p. 89.

MENZEL, U. Wandel auf schmalem grat: der deutsche weg in die neue weltordnung. In: _____. **Paradoxien der neuen weltordnung. Politische essays**. Frankfurt am Maim, 2004a. p. 245-267.

_____. Amerika: die neue hegemonie der USA und die krise des multilateralismus. In: _____. **Paradoxien der neuen weltordnung. Politische essays**. Frankfurt am Mein, Suhrkamp, 2004b. p. 132-138.

MORGAN, P. M. Liberalist and realist security studies at 2000: two decades of progress? In: CROFT, S.; TERRIF, T. (Ed.). **Critical reflections on security and change**. London: Frank Cass, 2000. p. 39-71.

MÜNKLER, H. **Die Neuen Kriige**. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt Verlag GmbH, 2003. p. 231-239.

_____. **Der wandel dès krieges. Von der symmetrie zur asymmetrie.** Weilerswist: Vellbrück Wissenschaft, 2006. p. 221-233.

MURDEN, S. W. **The problem of force. Grappling with the global battlefield.** Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 2009. p. 178.

NARLIKAR, A. **International trade and developing countries. Bargaining coalitions in the GATT & WTO.** London and New York: Routledge, 2003.

_____.; TUSSIE, D. **Bargaining together in Cancún: developing countries and their evolving coalitions.** 2003.

NASSER, R. M.; TEIXEIRA, C. G. P. A doutrina Bush e a construção de uma ordem liberal? In: CEPIK, M. (Org.). **Segurança internacional: práticas, tendências e conceitos.** 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2009. v. 1, p. 167-192.

O'HANLON, M. E. **Defense policy choices for the Bush administration, 2001-05.** Brookings Institution Press, 2001.

OSTRY, S. **The Uruguay round North-South grand bargain: implications for future negotiations.** Paper preparado para a Conferência no The Political Economy of International Trade Law, University of Minnesota, set. 2000.

PAULUS, A. The influence of the United States on the concept of "international community". In: BYERES, M.; NOLTE, G. (Ed.). **United States hegemony and the foundations of international law.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 57-90.

PORTER, M. Competition in global industries: a conceptual framework. In: PORTER, M. (Ed.). **Competition in global industries.** Boston: Harvard Business School Press, 1986. p. 15-60.

POSEN, A. Why the euro will not rival the dollar. **International Finance**, v. 11, n. 1, p. 75-100, 2008.

_____. National security risks from accumulation of foreign debt. In: BERGSTEN, C. F. (Ed.). The long-term international economic position of the United States. Peterson Institute for International Economics. **Special Report**, n. 20, p. 65-72, 2009.

POSEN, B. R. Command of the commons. The military foundation of U. S. hegemony. **International Security**, v. 28, n. 1, p. 5-46, 2003.

_____. A grand strategy of restraint. In: FLOURNOY, M. A.; BRIMLEY, S. (Ed.). **Finding our way. Debating American grand strategy.** Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2008. p. 81-102.

REYNOLDS, D. **One world divisible. A global history since 1945.** New York: W.W. Norton & Company, 2000.

- ROSENBERG, J. **The follies of globalisation theory**. London: Verso, 2002.
- ROSS, D.; MAKOVSKY, D. **Myths, illusions, and peace. Finding a new direction for America in the Middle East**. New York: Viking Press, 2009. p. 227-229.
- ROY, O. **The politics of chaos in the Middle East**. New York: Columbia University Press, 2008. p. 48.
- SEABROOKE, L. **U.S. power in international finance. The victory of dividends**. Palgrave MacMillan, 2001. p. 160.
- SELL, S. K. **Private power, public law. The globalization of intellectual property rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SHAW, M. **Theory of the global state. Globality as an unfinished revolution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- _____. **The new Western way of war**. London: Polity Press, 2005.
- SHEEHAN, M. **National and international security**. Burlington: Ashgate, 2000.
- SMITH, S. The increasing insecurity of security studies: conceptualizing security in the last twenty years. In: CROFT, S.; TERRIF, T. (Ed.). **Critical reflections on security and change**. London: Frank Cass, 2000. p. 72-101.
- SNOW, D. M. **Distant thunder. Patterns of conflict in the developing world**. New York: M. E. Sharper, 1997.
- SORIANO, J. P. **Redefinir las instituciones de seguridad en el continente americano**. Publicado pelo Programa das Américas do Interhemispheric Resources Center (IRC), 2002. Disponível *on line*.
- SPULBER, N. **The American economy. The struggle for supremacy in the 21th century**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- STOLL, P.-T. Compliance: multilateral achievements and predominant powers. In: BYERS, M.; NOLTE, G. (Ed.). **United States hegemony and the foundations of international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 456-475.
- TEUBNER, G. Global private regimes: neo-spontaneous law and dual constitution of autonomous sectors?. In: LADEUR, K.-H. (Ed.). **Public governance in the age of globalization**. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2004. p. 71-88.
- THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA. Washington, D.C.: The White House, 2002.

TRADOC, P. **The army capstone concept. Operational adaptability:** operating under conditions of uncertainty and complexity in an era of persistent conflict, 2016-2028. Dec. 21, 2009.

URAYAMA, K. China debates missile defense. **Survival**, v. 46, n. 2, p. 123-142, 2004.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Quadrennial Defense Review Report**. Feb. 2010.

U.S. NATIONAL SPACE POLICY. Aug. 31, 2006.

VELASCO E CRUZ, S. Gigante precavido: reflexões sobre as estratégias de desenvolvimento e a política externa do Estado Indiano. In: **III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: o Brasil no mundo que vem aí III CNPEPI**. Conferência Índia, 2008, Brasília. Textos Acadêmicos. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

_____. **O Brasil no mundo. Ensaios de análise política e prospectiva**. São Paulo: Editora da UNESP, 2010.

_____.; SENNES, R. O Brasil no mundo: conjecturas e cenários. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, p. 29-42, 2006.

WALDMAN, P. **Terrorismus. Provokation der macht**. Hamburg: Murmnn Verlag GmbH, 2005.

WALTZ, K. N. **Theory of international politics**. New York: McGraw-Hill, Inc., 1979. p. 116.

WALZER, M. **Kosovo**. Dissent, p. 5-7, Summer 1999.

WASHINGTON POST. **Putin's prepared remarks at 43rd Munich Conference on Security Policy**. Íntegra do discurso do presidente da Rússia, 10 fev. 2007.

WHEELER, N. J. The Bush doctrine: the dangers of American excepcionalism in a revolutionary age. **Asian Perspective**, v. 27, n. 4, p. 183-216, 2003.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Gilson Baptista Soares

Lucia Duarte Moreira

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Paula Mascarenhas Rodrigues de Almeida (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

