

# A Nova Doutrina de Segurança Global dos EUA: Fundamentos, Contradições E Consequências Hegemônicas

**Gilberto Dupas,**

Instituto de Estudos Económicos e Internacionais, São Paulo

A nova postura internacional dos EUA tem efeitos complexos com relação ao futuro de sua condição hegemónica. A acção terrorista de Setembro, destruindo símbolos do seu poder económico, militar e político, foi um trauma imenso para os norte-americanos. Mas, para além da brutal e humilhante surpresa de um ataque ao coração da grande potência mundial, haveria suficiente inovação no atentado de 11 de Setembro para justificar que, a partir dele, o mundo teria mudado? E que seria imperiosa uma nova e dura doutrina hegemónica de segurança? A suposição de uma privatização das armas de destruição de massa por grupos não estatais pode ser muito assustadora. Mas o 11 de Setembro não parece diferir muito de um atentado clássico. As armas foram aviões de companhias aéreas norte-americanas, em voo regular. Actos *kamikases* também não são novidades. No entanto, o impacto dos atentados foi tão violento que justificou o brado guerreiro "os que não estão conosco, estão contra nós". Trata-se de uma enorme escalada retórica se a compararmos com a frase que Madeleine Albright gostava de repetir no governo Clinton: "Nós voamos mais alto, vemos de cima, e sabemos o que é melhor para o mundo". O trauma do 11 de Setembro foi tão profundo que não houve nenhuma resistência interna ao aumento massivo do orçamento da defesa implementado pelo governo. O forte apelo patriótico e a solidariedade resolveram a questão. No entanto, se olharmos um pouco para trás, desde os anos 1990 uma certa arrogância tem predominado naquele país, acentuada pela fantasia de Francis Fukuyama de que o fim da história - sob a égide do triunfo americano - levaria o mundo inteiro a agir segundo seus preceitos e valores. Mas o período de unanimidade vai terminar. Da mesma maneira que a economia americana é regida por ciclos mais amplos e brutais que nos países europeus, o espírito público americano passa também por fases de grande arrebatamento seguidas por ondas de pesada autocrítica, como no caso da guerra contra o Vietnam.

As diferentes visões sobre o terrorismo

Há sensíveis diferenças de diagnóstico entre as visões europeia e norte-americana sobre as causas do terrorismo e de como lidar com ele. Os europeus tendem a considerar o terrorismo como algo com o qual se tem que conviver, como parte da paisagem. Já os norte-americanos vêem-no como um tumor que precisa ser urgentemente extirpado mediante cirurgia, incluindo metástases e gânglios. No entanto, a Europa não tem boas alternativas práticas a oferecer. Secundária no plano militar, isolada das decisões estratégicas americanas sobre eventos que acontecem em sua própria região geopolítica, ela não pode nem concorrer nem influenciar, contentando-se em participar simbolicamente quando a causa parece justa ou ficando de lado quando não aprova. Para Oliver Roy, o governo Bush identifica no terrorismo um novo espectro internacional multiforme - hoje islâmico, amanhã de outra origem - cada vez mais equipado e voltado a uma opção apocalíptica de espalhar destruição maciça pelo mundo fora. E pretende, para contê-lo, uma política de intervenção radical e sistemática. Já parte significativa dos europeus, que convivem há décadas com o terrorismo, até aqui jamais o considerou um problema estratégico. A Grã-Bretanha, por exemplo, entrega as campanhas contra o IRA à polícia local. A opinião pública europeia atribui a raiz do terrorismo da Al-Qaeda à intensificação do conflito do Médio-Oriente e a uma nova geração de jovens árabes que aderiu às teses radicais do Islão como forma

desesperada de fazer frente à política norte-americana de estrangulamento dos povos palestinos e iraquianos. Nesse caso, se os norte-americanos readquirissem sua condição hegemônica reguladora - que perderam em grande parte após suas reações ao 11 de Setembro - e agissem de maneira moderada junto aos conflitos Israel-Palestina e ao Iraque, o terrorismo se acalmaria.

Os EUA têm se recusado a fazer conexões causais, muito menos com o Oriente Médio. Mas, pode-se atacar o terrorismo sem entender suas causas? Parece necessário, como bem lembra Roy, distinguir entre um terrorismo inscrito num espaço político que permite negociação e um terrorismo de ruptura. Vários movimentos hoje aceitos no jogo diplomático e político começaram como terroristas: o IRA, o Irgoun de origem Likoud, o Hezbollah libanês e a OLP palestina, só para citar alguns. Poderia o Al-Qaeda evoluir para o mesmo caminho ou ele se sustenta num modelo metafísico radical eventualmente alimentado por uma contestação antiimperialista exacerbada, radicalizada pela globalização e pelo conflito do Oriente Médio?

O primeiro estágio da "guerra contra o terrorismo", sob o impacto dos atentados aos EUA, encontrou relativo consenso entre os países do mundo. Já o segundo estágio, o do "eixo do mal", provoca várias dificuldades, especialmente quanto às restrições de liberdades públicas e às ações e julgamentos unilaterais. São temidos também os resultados negativos das ações sobre o agravamento de crises regionais e conflitos importantes. O curioso é que o caminho mais provável para que os terroristas obtenham armas de destruição em massa pareça ser esquemas mafiosos dentro de países não considerados inimigos (Rússia), ou no próprio ocidente (antrax proveniente de laboratórios americanos) ou, ainda, com aliados. É bom recordar que a bomba atômica islâmica atual é paquistanesa, e não iraniana. Quais seriam as relações entre violência, Islão e Corão? O próprio Samuel Huntington manteve cautela em confirmar com o 11 de setembro suas teses sobre *crash* das civilizações. Tanto EUA como Europa vivem uma forte presença muçulmana, seja devido à imigração recente seja a um jogo de alianças ou relações privilegiadas com países muçulmanos importantes como Egito e Arábia Saudita (EUA) e Maghreb (França). Como o petróleo tem peso nessa questão, diabolizar o Islão altera cenários econômicos estratégicos. Roy lembra que na Europa há uma conjugação entre Islão, colonialismo, imigração e espaços de exclusão social. Nos EUA a imigração muçulmana não corresponde aos espaços de exclusão, que são preenchidos pelos negros ou latino-americanos. Com exceção do movimento político Nação do Islão, os muçulmanos nos EUA são praticamente da classe média e 80% deles votaram em Bush. Quase metade dos árabes americanos é cristã, o que invalida a conexão imediata européia entre árabe e muçulmano. Os EUA não tiveram colônias, muito menos muçulmanas. Para a Europa, a fronteira colonial Norte-Sul é reproduzida internamente na oposição social entre imigrantes muçulmanos e o resto da população; e "fundamentalismo" sempre teve conotação de ameaça. Não é o caso dos EUA, onde o termo tem a ver com movimentos protestantes do século passado. Naquele país os sentimentos religiosos são parte integrante do espaço político; há uma expressão ostensiva de religiosidade, inclusive nas cerimônias públicas. Não se pode imaginar um presidente norte-americano ateu. A Europa, ao contrário, é secular e não praticante, mesmo em países como a Grã-Bretanha, onde não há separação entre Igreja e Estado. Para a Europa laica, religião tende a ser cultura, não fé. É por isso que o tema "diálogo entre as religiões" encontra um eco muito maior nos EUA, onde frequentemente os fundamentalistas protestantes põem em xeque a separação entre religião e vida pública (defesa da oração na escola, por exemplo), criando uma situação híbrida de convivência e hostilidade entre cristãos conservadores americanos e muçulmanos praticantes. Embora pertencendo a mundos aparentemente muito antagônicos há, de fato, pontos em comum entre ambos os fundamentalismos, como a divisão radical entre os que têm ou não têm fé e a atitude liberal diante das diferenças de comportamento sexual e o direito das mulheres; daí essa contínua tensão atração-repulsão. Vale lembrar a cortina cobrindo o seio nu da estátua "O Espírito da

Justiça” ao lado do parlatório, colocada logo após a posse do atual secretário da Justiça dos EUA; ou eventuais normas que condicionariam o atendimento dos filhos de mães solteiras. É sintomática a questão levantada por Bill Clinton, em seu primeiro pronunciamento de reparo às estratégias de Bush, tentando abrir uma brecha no fundamentalismo norte-americano por onde possam entrar novamente os ventos liberais: “Podemos ter um futuro comum, ou nossos futuros são obrigatoriamente separados? Podemos ser donos da verdade inteira, ou devemos nos unir aos outros na busca da verdade?”

Talvez em razão dessas semelhanças “fundamentalistas” os EUA não viam o islamismo como uma ameaça antes de 11 de setembro. O perigo era localizado nos regimes e movimentos. O Iraque leigo era uma ameaça tão grande quanto o Irã islâmico. Assim, vários movimentos fundamentalistas foram sustentados quando tinham objetivos regionais comuns com os EUA e seus aliados. Os serviços sudanêses e paquistaneses, que organizaram afegãos ou voluntários islâmicos enviados por países do Oriente Médio a combater os soviéticos no Afeganistão, participavam de um projeto aprovado pela CIA. A tomada do poder pelos talibãs foi considerada favorável aos EUA e havia ligação clara entre funcionários americanos e talibãs. O atentado de 1998 contra as embaixadas americanas na África, que promoveu Bin Laden como o grande inimigo dos EUA, mereceu uma “reação leve” norte-americana. Após o desmantelamento da Rússia, a administração americana acreditava que era inevitável que os regimes autoritários desaparecessem. Fazia-se necessário preparar a transição geral à democracia. Nessa visão o islamismo fazia parte da afirmação da sociedade civil e seria uma reação que, adequadamente tratada, desapareceria com a democratização.

A nova doutrina Bush: origens e contradições

O maniqueísmo do bem e do mal sempre foi poderoso entre os norte-americanos. Por sua longa tradição democrática, os políticos precisam justificar seus objetivos de política externa primeiro dentro do país. E a manipulação da questão do inimigo, do poder imoral e quase satânico que ameaçaria os valores e a segurança da América vem sendo uma prática tradicional, como se viu na guerra fria. O atual discurso tem raízes mais profundas, até porque - após o colapso do império soviético - é inverossímil acreditar que Afeganistão, Coreia do Norte, Iraque e Irã possam de fato ameaçar os EUA. É preciso lembrar que as escolhas estratégicas dos EUA pós 11 de setembro já estavam a caminho na campanha eleitoral para a sucessão de Clinton. Basta ler ensaios de Condoleezza Rice e Robert B. Zoellick, ainda em 2000, para verificar que aqueles conceitos estratégicos republicanos para uma nova política externa norte-americana estão todos presentes no recente artigo do secretário da defesa Donald H. Rumsfeld que justifica a atual guerra contra o terrorismo. É claro que os atentados provocaram a campanha contra o Afeganistão e modificações consequentes no equilíbrio da Ásia Central e do Sul. Porém, o intervencionismo e o isolacionismo já eram claras tendências nas duas décadas finais do século passado. Vários conceitos vêm do governo Clinton. O “eixo do mal” (Iraque, Irã e Coreia do Norte) são os mesmos “Estados bandidos” (*rogue States*) de Clinton. Com a questão terrorista tendo centrado seus actos, Bush pode mostrar-se de corpo inteiro. Em artigo ao *New York Times*, Bill Keller fez um balanço do que acham de Bush seus pares conservadores. Eles o julgam essencialmente um moralista, cujos ataques de Setembro trouxeram a tona o missionário “convertido do álcool e da vida desregrada, para Deus e para a vida doméstica” que acha todos capazes de fazer o mesmo. Keller classifica o moralismo de Bush ambicioso e messiânico, “convencido que o maior projecto dos EUA é combater o mal e implantar o que chama de `valores universais` em todo o mundo”. Norman Podhoretz, influente autor conservador, acredita que o objetivo estratégico do presidente é “mudar o regime de seis ou sete países e criar condições que levem à reforma interna e à modernização do mundo islâmico”. Tratar-se-ia, obviamente, de um objectivo arriscado e prepotente, que nos remete a uma discussão sobre responsabilidades hegemónicas a ser feita mais tarde.

O que o 11 de Setembro permitiu de novo foi a precipitação de um rumo já traçado pela administração Bush, juntando republicanos e democratas para apoiar as escolhas estratégicas mais agressivas da administração republicana e acelerando a "guerra contra o terrorismo". Nessas novas acções ofensivas, Washington prefere ter o suporte de uma coaligação; mas enfatiza que isso não é um pré-requisito para a operação. A "Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos" encaminhada ao Congresso por Bush deixa claro que seu governo pretende agir preventivamente contra actos de terrorismo e que "não vamos hesitar em agir sozinhos". É o que, de alguma forma, já havia ocorrido na Guerra do Golfo e no Afeganistão. Alguns falcões do Pentágono - mas, principalmente, Rumsfeld e Wolfowitz - são contra uma colaboração europeia, com o envolvimento da Otan, que introduziria considerações diplomáticas ou políticas em detrimento da eficácia operacional. No entanto uma parte dos militares acha que as restrições à eficácia das operações de campo vêm do próprio Pentágono e de sua imensa burocracia. Essa é, aliás, a opinião de Eliot A. Cohen. Ele analisa as dificuldades de promover mudanças quando está em jogo o conservadorismo militar. Mostra, também, que a designação de funcionários civis sem preparo e especialização deixa o Pentágono excessivamente nas mãos da estrutura militar, que defende suas respectivas Forças em detrimento de uma ação estratégica conjunta.

O ataque aos EUA deixou à mostra as contradições das alianças norte-americanas na região de influência islâmica. Paquistão, Egito e Arábia Saudita, que forneceram o grosso dos militantes da Al-Qaeda, continuam a ser considerados aliados dos EUA; o Irão, que aparentemente não forneceu nenhum, é acusado de principal suporte do terrorismo. A China, considerada como a ameaça do século XXI, deixou de sê-lo. Além do mais, a radicalização do terrorismo parece mais um fenómeno interior ao Ocidente e a seus aliados próximos (Arábia e Paquistão) do que uma exportação do "eixo do mal", como bem lembra Roy. A maior parte dos quadros da Al-Qaeda são re-islamizados ou vieram do Ocidente; encontram-se santuários terroristas em New Jersey e nas periferias londrinas e parisienses.

As reflexões sobre raízes profundas do terrorismo continuam bloqueadas entre os americanos. Mas a concomitância do 11 de Setembro com o agravamento brutal da segunda intifada faz a opinião pública acreditar numa ligação dos dois factos. Mas são sumariamente rejeitadas associações com a humilhação vivida pelos árabes, o conflito Israel-Palestina e a acção norte-americana contra o Iraque. Há duas ideias fixas: o suporte absoluto a Israel e a obsessão em derrubar Saddam Hussein acertando velhas contas, ainda que ao preço de levar a região ao caos e promover hostilidades entre aliados europeus. A relação entre terrorismo e pobreza é também rejeitada, já que ele tem vindo de classes médias ocidentais. Não se cogita da ideia da solidariedade ideológica com os pobres, das cicatrizes da colonização, da imigração e da marginalização, nem das realidades presentes no Oriente Médio. Como o radicalismo se alastrou entre muçulmanos que vivem no Ocidente, também é eliminada a hipótese de que o apoio a regimes autoritários (Argélia, Arabia Saudita e Tunísia) bloqueia o desenvolvimento de um Islão moderno e liberal. Sobra, então, a visão culturalista tipo "o problema é o Islão". Os americanos acham, de maneira simplista, que a solução pode ser alcançada em alguns anos com o uso da força e de ações políticas concretas. A tese principal seria a incompatibilidade do Islão com os valores da América. Daniel Pipes, por exemplo, faz ligação entre imigração e terrorismo, apoia as medidas anti-imigração europeias e introduz a questão do crescimento demográfico palestino e da comunidade muçulmana nos EUA. São teses assemelhadas à da extrema direita francesa e austríaca. Essas idéias mais radicais encontram resistência até na atual administração Bush.

A nova doutrina assume parte dessas idéias ao radicalizar o discurso contra os "inimigos", como consta da "Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos" enviada pelo governo ao Congresso. Assume o terrorismo como tão ilegítimo quanto a "escravidão, a pirataria e o genocídio" e dá-se ao direito de "agir sozinho" de maneira preventiva e antecipada em qualquer lugar do mundo, deixando claro

que "nunca voltará a permitir que outro país desafie sua superioridade militar (...) ameaçada agora menos pelos países mais fortes do que pelos mais fracos". Por outro lado, fala em "apoiar os governos moderados, especialmente no mundo muçulmano, para assegurar que as condições e ideologias que promovem o terrorismo não encontrem terreno fértil em nenhuma nação." O que permite espaço não para atacar indiscriminadamente o Islão, mas para apoiar o "bom" Islão contra o "mau". O problema central está contido no maniqueísmo ultra-redutor e implícito à definição de "bem" e de "mal", associado a atitudes belicosas unilaterais. A respeito da nova doutrina, em editorial de setembro de 2002, o *The New York Times* adverte que "quando essas estratégias belicosas se convertem no tema dominante da conduta americana, a nação corre o risco de afastar de si os amigos e solapar justamente os interesses que Bush procura proteger. Líderes fortes e confiantes não precisam ser arrogantes. Na verdade, a arrogância subverte a liderança eficiente.(...) Bush precisa tomar cuidado para não converter os EUA em uma fortaleza que inspire a inimizade, em vez de inspirar a inveja ao mundo". Usando uma retórica alternativa, eventualmente mais sutil, Richard Hass, Diretor de Planejamento do Depto. de Estado, propõe "integrar países e organizações de forma a promover um mundo em harmonia com os interesses e valores americanos". O pressuposto é que esses "valores americanos" coincidam com os dos outros países na medida em que sejam universais, impondo-se sem necessidade de negociação. Essa idéia é também defendida por Paul Wolfowitz, secretário-adjunto da Defesa: "Para ganhar a guerra contra o terrorismo a ajudar a construir um mundo pacífico devemos falar às centenas de milhões de pessoas tolerantes e moderadas do mundo muçulmano, já que eles vivem e aspiram usufruir os benefícios da liberdade, da democracia e da livre iniciativa. Esses valores são descritos como ocidentais mas, de fato, são uma aspiração comum da humanidade." A proposta de Wolfowitz é desenvolver um Islão moderado e liberal, compatível com as aspirações dos que vivem no ocidente. São idéias que se oporiam ao *crash* de civilizações, no pressuposto que haveria uma só civilização, sendo o resto barbárie. Wolfowitz diz que é preciso por de pé o Islão moderado, isolando o radical, e mover uma guerra ideológica - como foi feita contra o comunismo - envolvendo intelectuais, artistas, sindicatos e pensadores antiautoritários. Isso inclui reerguer a USIS (agência de informações oficial enterrada com o fim da URSS). Trata-se de uma nova guerra de propaganda e de uma engenharia social que promoveria os valores da administração americana: democracia, direitos dos homens, livre comércio, livre iniciativa. O pressuposto, mais uma vez, é que o monopólio da verdade faz esses valores universais. A dúvida de Clinton, pois, parece essencial e abre alternativas: "Podemos ser donos da verdade inteira, ou devemos nos unir a outros na busca pela verdade?" Remete-nos de novo ao conceito de diversidade e tolerância como condição mesma da hegemonia, em oposição à coerção, o que trataremos mais tarde.

A constituição de um Islão moderado, *made in West* - como lembra Roy - tem como premissa que vários dos quadros radicais mais importantes são formados no ocidente, não nos *mollahs*; que eles vêm dos moldes ocidentais, não das *madrasas*. E que a radicalização não brota necessariamente de um ensinamento religioso, mas é consequência das complexas frustrações que afetam tanto intelectuais laicos como nacionalistas. Os radicais são também um produto das decepções, marginalizações e diluições de identidades fruto da globalização e da ocidentalização do mundo. Eles buscam uma forma desesperada de romper com o consumismo desenfreado, a sociedade performática e o sentimento de exclusão. Esses radicais adoram suas teses de corpo e alma; e captam ampla simpatia e solidariedade, especialmente quando se mostram dispostos a pagar o preço do martírio.

Apesar de aparentemente bem articulada em torno da "nova doutrina de segurança", a atual política dos EUA - examinada de maneira mais rigorosa - parece uma colcha de retalhos de decisões anteriores a 11 de setembro, envolvendo considerações ideológicas, interesses contraditórios e voluntarismo

moralizante. Ocultando-se sob um discurso de valores, ela se apresenta revestida de uma coerência que não se sustenta. Esse discurso tenta mascarar e conciliar componentes contraditórios. Com isso, induz os outros países e forças políticas a ratificar certos princípios difíceis de rejeitar de imediato e tenta criar espaço para a força bélica norte-americana - logística e financeiramente auto-suficiente - operar livremente em qualquer parte do mundo em intervenções pontuais. O rescaldo da ocupação, política e operacionalmente muito complexo, é deixado - sempre que possível - a cargo dos europeus ou de organizações internacionais. É o caso do Kosovo, do Afeganistão e da Palestina.

A nova moral hegemônica define os campos com muita clareza. De um lado, "o direito e a democracia"; de outro, "as forças do mal". O que significa a volta a uma retórica maniqueísta que redivide o mundo entre "bons" (aqueles que estão com os EUA) e os "maus" (aqueles que estão contra ou hesitam). Na realidade, para além do aparente monolitismo desses conceitos, essas categorias transitórias são fortemente impregnadas de *Realpolitik* em função dos "interesses superiores da nação". Essa situação tem criado espaços e margem de manobra para os atores regionais acomodarem seus objetivos. Um bom e triste exemplo é a atual situação do Oriente Médio. Em todo o período subsequente à criação do Estado de Israel e ao início do conflito entre palestinos e israelenses, os EUA mantiveram grande influência sobre a região na condição de grande operador da vitória aliada na Segunda Guerra e fiel depositário do novo equilíbrio ocidental em torno das instituições de Bretton Woods. Embora mais identificados com os interesses de Israel - e acusados disso muitas vezes pelos grupos palestinos - ainda assim sucessivos governos norte-americanos tinham se empenhado para evitar uma situação muito crítica na região, inclusive na época da guerra fria. Mais recentemente, Bill Clinton esteve preste a arrancar um acordo que poderia ter posto fim ao conflito. Ehud Barak havia quebrado um tabu ao oferecer a divisão de Jerusalém, mas Yasser Arafat - pressionado no seu *front* interno e com pouco espaço de manobra - acabou não viabilizando um entendimento. No entanto, a nova atitude internacional norte-americana após os atentados de setembro foi profundamente danosa para a situação no Oriente Médio. A radicalização do discurso de Bush sobre a questão terrorista deu pretexto a um brutal endurecimento do regime de Israel, perdendo os EUA legitimidade para funcionar - senão como árbitro - pelo menos como capaz de conter os impulsos agressivos de parte a parte, especialmente de Israel. Sharon considerou-se, então, livre para tentar liquidar - à sua maneira - a autoridade palestina.

Na realidade, vários atores regionais imediatamente procuraram adaptar seus interesses a essas novas circunstâncias da lógica do poder mundial. Alemães e japoneses apressaram-se em se livrar das últimas restrições dos acordos de pós-guerra que limitavam investimento militar. A Inglaterra movimentou-se rapidamente para ocupar o espaço de grande aliado dos EUA na Europa, deixando claro a franceses e alemães que não aceita um papel secundário nas discussões centrais da nova Europa. E a Rússia, enquanto flerta com o "eixo do mal" fazendo acordos comerciais com o Iraque e a Coreia do Norte, negociava "apoio" norte-americano para suas estratégias agressivas na Tchetchênia e na Geórgia. Na verdade, o sentimento de brutal fragilidade despertado pelos atentados revelou um EUA violentamente defensivo e sem projeto sistêmico ou de governança global, papel inalienável da sua condição hegemônica. Inimigos ocultos podem atacar violentamente pelo correio ou com um bomba escondida dentro de um brinquedo, gerando medo e isolacionismo. Mas Roy lembra uma outra importante faceta dessa questão. A nova doutrina é também uma resposta à globalização. Fazendo desaparecer o espaço de ação dos Estados nacionais, a globalização destrói o conceito de espaço estratégico. Há muito pouco a negociar em termos de territórios, de esferas de influência ou de interesses vitais com a perda de autonomias nacionais. Como se pode negociar - ou dissuadir - os novos terroristas se eles não representam Estados e não têm nada a perder e nem senhores a quem dar satisfação?

## **Os complexos caminhos da hegemonia norte-americana**

Nações hegemônicas sempre defenderam teses que interessam mais a si próprias que ao sistema de nações sobre o qual exercem seu controle. Mas é condição do exercício da hegemonia que os países que são parte do sistema achem que essas teses também lhes interessam de alguma forma. Caso contrário, a hegemonia teria que ser substituída por coerção. É esse o perigo que os EUA e o mundo correm no momento em que teses unilaterais parecem dominar as ações da grande potência mundial. Assim, recoloca-se a questão do papel hegemônico.

Analisando os ciclos hegemônicos, Fernand Braudel constatava que, sempre que os lucros do comércio e da produção se acumulavam além dos canais possíveis de investimento, era um "sinal do outono". As expansões financeiras daí decorrentes provocavam duas tendências complementares: hiperacumulação e competição intensa por capital. Expansões do comércio e da produção muito rápidas e lucrativas geravam forte concorrência e, por sua vez, tenderam a acumular lucros superiores à capacidade de investir. A consequência era o crescente acúmulo de rendimentos e a criação de uma grande liquidez. As taxas de retorno em queda na atividade comercial e de produção geravam restrições orçamentárias que aumentavam a competição pelo capital e poderiam elevar as taxas de juros. Nesses processos, fortes redistribuições de renda aconteciam a favor dos detentores da liquidez, sustentando uma atividade financeira divorciada da produção.

As expansões financeiras inflavam temporariamente o poder do Estado hegemônico em declínio, já que ele mantinha o acesso privilegiado da liquidez que se acumulava nos mercados financeiros mundiais. Essas expansões de liquidez, no entanto, acabavam transferindo o capital para novos sistemas emergentes com maiores perspectivas de segurança e lucro que os dominantes até então. Na transição, a crescente desorganização sistêmica diminuía o poder de ação da potência hegemônica em crise e aumentava a demanda por governabilidade mundial a quem pudesse oferecê-la. Se surgissem novas estruturas governamentais e empresariais com maior competência organizacional, estariam abertas as condições para uma nova hegemonia. Esses padrões de repetição - hegemonia levando à expansão, expansão ao caos e caos à nova hegemonia - verificaram-se nas transições hegemônicas do passado. Isso nos garante que esse modelo funcionará para as futuras transformações? Há evidências de que a atual acumulação financeira, descolada do capital produtivo, é um "sinal do outono" do ciclo hegemônico norte-americano?

Os holandeses haviam construído a sua liderança como mercadores e não como soldados. No entanto, três guerras sucessivas contra os ingleses entre 1652 e 1674 os obrigaram a aceitar o monopólio britânico na navegação e ceder o controle do tráfico de escravos na África Ocidental. Isso fez os portos ingleses superarem Amsterdã; e suas indústrias cresceram rapidamente com a ajuda do mercado triangular no Atlântico (escravos, matérias-primas e manufaturas). Derrotada a ameaça francesa nos mares e depois em terra - na desastrosa campanha russa de 1812 - o espaço estava livre para a imposição da *Pax Britannica* com o Tratado de Viena (1815), que conduziu a Europa a uma paz de cem anos (1815-1914). A concepção inglesa de equilíbrio do poder foi construída devolvendo parte das Índias Orientais e Ocidentais à Holanda e França, colocando-se como protetora do comércio marítimo, liberalizando unilateralmente o seu comércio, barateando o custo de produtos essenciais e criando meios de pagamento para a compra de produtos industrializados ingleses. Com isso, um número crescente de países pôde se encaixar numa benéfica divisão internacional de trabalho que preservava a centralidade comercial inglesa.

A derrota de Napoleão já havia alterado radicalmente as relações de força na América do Norte, permitindo aos colonos abrirem mão da proteção inglesa e preparar sua independência. Nas guerras do final do século XIX, por sua vez, técnicas de produção em massa foram aceleradas, a partir da Guerra da Criméia, com uso do sistema de fabricação americano de usinagem automática, exibido na

Grande Exposição de Londres em 1851. O navio a vapor mudou a lógica militar. E o mundo ficou repleto de nações industrializadas.

Já no século XX, quando a Primeira Guerra começou, o custo das vitórias que contiveram a Alemanha precipitaram o declínio inglês em favor dos EUA. Assim que liquidaram sua dívida com a receita das armas, a liquidez americana se converteu em empréstimos domésticos e internacionais em grande escala. A Segunda Guerra fez despertar o poder mundial centrado nos EUA, liquidados temporariamente Alemanha e Japão e enfraquecidas a Inglaterra e a França. Concebida por Roosevelt, a ordem mundial norte-americana de pós-guerra estava imbuída da mesma ideologia de segurança que havia impregnado o seu *New Deal* interno. A ONU e o FMI tornaram-se o núcleo de um governo mundial dominado pelos EUA. Truman conseguiu utilizar-se plenamente do pretexto da Guerra Fria para concretizar uma visão "livre-mundista" voltada contra o perigo soviético. A partir de 1970, com a humilhante derrota no Vietnã e sintomas de crise no sistema monetário centrado em Bretton-Woods, a hegemonia americana apresentou alguns sinais de perda de dinamismo. Mas a surpreendente derrocada soviética deu-lhe novo ímpeto.

Cada reorganização do sistema de poder mundial havia acarretado mudanças nas relações entre o capital e o Estado. A concessão de monopólio esteve na base da enorme acumulação tanto nas companhias de comércio e navegação holandesas do século XVII como nos fabricantes ingleses do século XIX. Já a grande empresa verticalizada vinda da tradição fordista do início do século XX sofreu uma revolução a partir dos anos 1980, com a tecnologia da informação permitindo o fracionamento das cadeias produtivas globais e a flexibilização da produção a partir das parcerias e terceirizações utilizando os novos conceitos de redes. A empresa transnacional norte-americana, tal como sua ancestral mercantil, tem desempenhado papel fundamental na ampliação e manutenção do poder dos EUA. As recentes análises sobre a natureza do enorme déficit comercial norte-americano deixam claro que ele é provocado pela imensa dispersão da atividade produtiva das empresas sediadas no país - que exportam mais a partir de suas filiais externas que de sua sede continental - e não, obviamente, por problemas de competitividade. A vitalidade das corporações globais é intensa. Mas a enorme concentração e transnacionalização dessas empresas e do sistema financeiro geraram um sistema global pouco sujeito à autoridade estatal e com poder sobre as nações mais poderosas do mundo, diminuição dos empregos, piora do perfil de renda e déficits externos estruturais crescentes nos grandes países da periferia. Os graves problemas dos cidadãos, que provocam demandas locais, vão se distanciando cada vez mais da possibilidade de ação dos mecanismos estatais, ocasionando crescente perda de capacidade reguladora desses Estados nacionais.

#### Assimetrias e governabilidade

A situação atual do poderio global dos EUA, após a *débâcle* soviética, cristaliza um brutal desequilíbrio de forças. Uma maneira razoável de analisar essa questão continua sendo comparar os países por seu Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, pelo total de riqueza gerada em cada um deles. Afinal o PIB, além de uma expressão do poder econômico, costuma medir também - de forma mais ou menos perfeita - dominância nos fluxos de comércio mundial, capacidade de desenvolvimento tecnológico e poder militar. Com a derrocada do império soviético - a Rússia detém um PIB de apenas US\$ 330 bilhões e, a duras penas, gasta 10% dele com despesas militares. Já os EUA têm um PIB de US\$ 11 trilhões (mais de 30 vezes maior) e pode dar-se ao luxo de gastar anualmente apenas 3% dele para ter um orçamento militar igual a todo o PIB russo. E habilita-se à condição de único país que, atualmente, pode conduzir com autonomia uma guerra em qualquer parte do mundo. Os EUA sozinhos têm 32% do PIB mundial. Se juntarmos a ele os demais países grandes países centrais - Japão, Alemanha, Reino Unido, França e Itália - temos os 6 maiores dos 205 países do mundo concentrando sozinhos 64% da riqueza e poder mundiais e com uma renda média *per capita* (medida pelo



conceito de Purchase Power Parity do Banco Mundial) de US\$ 26 mil anuais. Os países que classifico a seguir também são ricos (os de PPP superior a 19.000 anuais), mas menores. Entre essas 11 nações estão Canadá, Espanha, Austrália, Holanda e Áustria. Elas perfazem 10% do PIB mundial usufruído por apenas 3% da população do planeta. Em seguida temos o conjunto que eu chamo de "grandes países da periferia". Cada um deles tem mais de US\$ 120 bilhões de PIB e sua população é superior a 25 milhões de habitantes. São eles China, Brasil, México, Coréia do Sul, Índia, Argentina, Rússia, Turquia, Polônia, Indonésia, África do Sul e Tailândia. Respondem por outros 14% da riqueza mundial, com 53% da população total. A renda *per capita* média ponderada pela população desse conjunto é de US\$ 4.487 anuais. Resta a enorme maioria de 176 países que, com algumas exceções como Chile e Venezuela, é a ampla periferia do poder mundial e detêm, todos juntos, apenas 10% da riqueza mundial com 33% de sua população.

É claro que essa imensa concentração de poder não significa - nem garante - necessariamente um exercício permanente de dominação. Antes de tudo, entende-se aqui por hegemonia - a partir de conceitos de Antonio Gramsci e Giovanni Arrighi - a liderança associada à capacidade de um Estado de se apresentar como portador de um interesse geral e ser assim percebido pelos outros. Portanto, a nação hegemônica é aquela que conduz o sistema de nações a uma direção desejada por ela mas, ao fazê-lo, consegue ser percebida como buscando o interesse geral. Para tanto, as soluções oferecidas pela nação hegemônica devem criar contínuas condições de governabilidade mundial, respondendo à demanda das outras nações pressionadas por suas próprias tensões. Se isso nunca ocorrer, hegemonia transforma-se em tirania e só poderia ser mantida com grande coerção. Felizmente, o mundo global parece ser hoje muito complicado e cheio de contradições para se dar a esse luxo macabro de manter uma situação imperial e tirânica por muito tempo. Joseph Nye nos sugere uma metáfora muito interessante para o entendimento da nova dinâmica hegemônica mundial: o jogo de xadrez do poder global em três níveis. Ele fala de um jogo de xadrez tridimensional. No tabuleiro de cima está o poderio militar, ocupado quase que inteiramente pelos EUA, única potência mundial que pode fazer a guerra onde quiser e com seus próprios recursos. O tabuleiro do meio é do poderio econômico, com EUA, Europa e Japão ocupando 2/3 do PIB mundial e China correndo velozmente em busca do seu lugar. Finalmente, o tabuleiro inferior é o reino das múltiplas relações internacionais. Lá estão organizações da sociedade civil, grandes e médias empresas, traficantes, pacifistas, terroristas, parte da mídia independente, intelectuais e outras forças complexas, dinâmicas e razoavelmente autônomas. É nesse tabuleiro que a tecnologia da informação opera como disseminadora de instrumentos de poder, tornando as distâncias menores e os riscos maiores. A idéia aqui é que, participando desse jogo tridimensional, a potência hegemônica pode perdê-lo se não olhar o segundo e o terceiro tabuleiros com muita atenção. É no terceiro tabuleiro - que não é do poder militar nem do econômico convencionais - onde podem ocorrer lances decisivos para abalar a arrogância imperial. A tecnologia da informação, desenvolvida nos dois primeiros tabuleiros, mas socializada pela própria lógica da globalização, garante a esses atores instrumentos poderosos que podem voltar brutalmente contra seus criadores. Haja vista a tragédia do WTC.

#### A anatomia do capitalismo e suas crises

Os conflitos entre capital e trabalho têm aumentado em todo o mundo. Em Bretton-Woods aceitou-se que os governos usassem políticas monetárias como instrumento de redução do desemprego. Truman acreditava que o conflito capital-trabalho poderia ser domesticado pela aplicação vigorosa dos novos conhecimentos científicos e tecnológicos.

No passado, como lembram Bervely J. Silver e Eric Slater, as transições hegemônicas haviam convivido com crescentes conflitos sociais. Eles moldavam, em meio aos colapsos, os pactos sociais que sustentariam a nova hegemonia.

Atualmente os EUA controlam o poder militar; o Japão e os chineses de além-mar detêm a liquidez; e a República Popular da China possui a mão-de-obra barata. Esse é um arranjo estrutural sem precedentes que equilibra as estruturas de poder e torna mais complexa a investigação do eventual declínio hegemônico norte-americano. Várias perguntas continuam sem respostas. Pode o Japão, grande financiador do déficit americano, superar sua crise e sair de sua posição de gigante econômico e anão político?irá a União Européia vencer suas complexas divergências e estabilizar-se como pólo de poder? E, finalmente, quais as chances da China vir a se transformar em médio prazo em potência de nível mundial? O crescente "ruído das ruas" e a dura transparência do novo estilo Bush são fatores adicionais a investigar nesse quadro complexo.

Mas uma questão de fundo se sobrepõe a essa análise. Há sinais de crise sistêmica e estrutural no capitalismo global? Sabemos que estudar o capitalismo é investigar a morfologia dos seus ciclos e crises. Sua história é uma alternância entre otimismo e desalento, crescimento e recessão, a depender da qualidade das regras e instituições presentes em cada uma dessas etapas. A proposta do pós-guerra, influenciada por idéias keynesianas, era constituir uma nova ordem internacional propiciando amplo raio de manobra para políticas nacionais de desenvolvimento. Seguiu-se a era dourada das décadas 1950 e 1960. Em 1971, no entanto, Nixon suspendeu a conversibilidade do dólar em ouro. Uma de suas conseqüências foi a forte redução do poder de compra dos países exportadores de petróleo, em função da erosão do dólar. A alta de preços provocada pelo cartel do petróleo em 1973, e agravada em 1979, provocou ondas depressivas na economia mundial, especialmente nos importadores de petróleo que tiveram que arcar com um forte endividamento para manter equilibradas suas reservas. A abundância dos chamados petrodólares facilitou a reciclagem financeira desses países mediante crédito fácil. Mas a adoção da taxa de juros flutuantes, junto com o crescimento das dívidas, introduzia um fator importante de instabilidade no cenário.

O declínio do "consenso keynesiano" resultou na elevação das taxas de juros americanas em outubro de 1979. A partir daí, cresceu o patamar inflacionário geral, criou-se o euromercado pelo excesso de dólares e finalmente substituiu-se o regime de taxas fixas de câmbio pelo câmbio flutuante. A primeira grave crise internacional dos anos 1980, iniciada com o colapso da dívida externa latino-americana, tem a ver, pois, com o novo nível de estoque dessa dívida, agravada, principalmente, pela decisão dos EUA de aumentar fortemente os juros. No período 1981-1990, por conta de profundos ajustes recessivos, o crescimento da renda *per capita* da América Latina foi negativo. No final da década, reconhecendo a incapacidade de pagamento de vários países, os EUA lideraram no G-7 os planos Baker e Brady e operaram descontos no valor nominal e nos juros dos empréstimos contraídos durante a década.

Os anos 80 inauguraram a era dos mercados financeiros livres. A afirmação da supremacia dos mercados gerou uma onda de crises que varreu as duas décadas seguintes e permanece até hoje. Ela iniciou com o *crash* da Bolsa de Valores em 1987, continuou com a quebra dos mercados imobiliários em 1989, o colapso da Bolsa de Tóquio em 1990, os ataques especulativos às moedas fracas européias em 1992 e 1993 e a crise dos bônus americanos em 1994. Nesse mesmo ano, a grande volatilidade dos fluxos internacionais acabou tendo um duro teste na crise cambial mexicana no final de 1994, provocando efeitos regionais perversos na Argentina e no Brasil. Mais para o final da década, veio a crise asiática, provocada por uma reversão do fluxo internacional de recursos aos países da região, abundantemente irrigados por financiamentos e investimentos em função de seus desempenhos econômicos considerados até então diferenciados. Seguiram-se desvalorizações intensas na Tailândia, Malásia e Coréia, com repercussões em toda a área. Em seguida veio a crise russa, que se superpôs à segunda fase da crise asiática, e foi coroada com a moratória 1998. Finalmente, a década terminou com a crise brasileira e o fim do regime de câmbio fixo, diante do risco de abalo de nossas reservas. Em 2001 estourou o colapso argentino, após anos de estrito cumprimento

das recomendações das instituições internacionais, obrigando o país a abandonar a paridade, provocando uma desvalorização de 200% em sua moeda e o desmoronamento do seu sistema financeiro. Ao mesmo tempo a Turquia entrava em forte declínio, exigindo rápido suporte do FMI para controlar uma situação precária da qual não saiu até agora. Agora é o Brasil que passa a ser a grande fonte de preocupação mundial, não só pela fragilização dos seus fundamentos mas, principalmente, por efeito da turbulência das eleições presidenciais e suas incertezas.

Como se vê, o capitalismo não prospera sem crises. É a tal "destruição criativa" apontada por Schumpeter.

As grandes questões sem resposta

Hobsbawm acha que a doença ocupacional de uma superpotência é a megalomania; e que os EUA terão que aprender as limitações do poder, como os ingleses fizeram no século XIX. Mas a crise econômica que sucedeu ao estouro da "bolha tecnológica" na bolsa de valores norte-americana, com repercussões em todo o mundo, acrescenta um ingrediente novo e faz algumas questões de fundo se colocarem. Estaríamos diante de sinais de declínio da hegemonia norte-americana, tal como ocorreu com a holandesa no século XVII, ou com a britânica ao final do século XIX? Por outro lado, será que o mesmo modelo de nação hegemônica, organizadora e reguladora do espaço mundial, continuará a prevalecer na era da informação? Estaria a despontar da atual turbulência global uma nova estrutura hegemônica? Ela seria da mesma natureza da que foi rompida?

Fernand Braudel dizia que não há capitalismo vigoroso sem um Estado forte que esteja a seu serviço. Atualmente, os imensos fluxos de capital privado e a lógica dos blocos regionais impõem restrições cada vez mais rigorosas às políticas econômicas. No entanto, teria sido muito diferente de hoje a relação básica entre Estados e grandes corporações nos ciclos hegemônicos anteriores? Mais do que em qualquer outro período da história econômica as tentativas de estabilizar o crescimento econômico estão severamente limitadas por uma total anomia e pela perda de capacidade regulatória das instituições internacionais. E a confiança na inovação tecnológica como motor da acumulação capitalista foi temporariamente posta em dúvida pelo colapso do preço das ações das empresas de ponta tecnológica, que havia justificado expectativas absurdas de taxas de retorno de investimentos, criando um estado de exaltação inseqüente quanto ao futuro do capitalismo. Será possível aos EUA - com a ajuda dos órgãos internacionais fortemente dependentes de sua influência (ONU, OMC, BIRD e FMI) - permanecerem como um poder regulatório da ordem mundial, incluindo nesse poder os fluxos financeiros globais que, em sua brutal autonomia, movimentam-se aos solavancos, provocando enormes danos e tumultos nos países mundo afora? E como explicar o aparente descolamento entre as prioridades econômica das grandes corporações - atores fundamentais no capitalismo global, que tendem a perder eficiência e mercados com o atual desarranjo político do sistema - e as ações belicistas do governo Bush que tumultuam o crescimento da economia e seu delicado "just-in-time" que supõe fluxos desobstruídos de capitais e mercadorias? Essas são algumas das grandes questões a serem investigadas quando se discute as condições cada vez mais complexas de governabilidade mundial neste novo século. O mundo global não pode prescindir das virtudes hegemônicas de sua maior potência, até porque tão cedo não haverá candidato à vista que possa substituí-la. A maior qualidade hegemônica é favorecer a governabilidade do sistema mundial, reconhecendo diferenças, mediando crises e confrontos e possibilitando gestos simbólicos em direção às nações e povos atingidos por excessiva exclusão e precariedade. Se os EUA não assumirem o papel condizente com seu próprio poder, o que inclui antes de tudo a tolerância com as diferenças, teremos grandes probabilidades de um século marcado pelas dores de um forte retrocesso. Não temos razões sólidas para supor que estaríamos no limiar de um abalo mais profundo que ferisse os fundamentos do sistema capitalista, os famosos "sinais do

outono". Mas parece ter crescido progressivamente o número de tensões que vão se acumulando em meio ao caminho.

#### **BIBLIOGRAFIA**

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ARRIGHI, Giovanni & SILVER, Beverly J. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto.

COHEN, Eliot A. "Um conto de dois secretários". *Revista de Política Externa*, vol. 11, nº 2. Paz e Terra. São Paulo: setembro-novembro de 2002.

DUPAS, Gilberto. "Assimetrias econômicas, lógica das cadeias produtivas e políticas de bloco no continente americano". Seminário Sul-Americano preparatório para a Reunião dos Presidentes da América do Sul. Brasília: julho-agosto de 2000.

\_\_\_\_\_. "As tensões econômicas e sociais na UE". Seminário: As relações entre Brasil e Alemanha e os caminhos do Mercosul e da União Européia. São Paulo: IEA/USP, setembro de 2000.

\_\_\_\_\_. *Ética e poder na sociedade da informação*. São Paulo: Unesp, 2001.

\_\_\_\_\_. "Globalização, exclusão social e governabilidade". I Conferência Latino-Americana e Caribenha de Ciências Sociais. Recife: novembro de 1999.

FLORES, Mario Cesar. "Política de defesa republicana". *Revista de Política Externa*, vol. 11, nº 2. Paz e Terra. São Paulo: setembro-novembro de 2002.

GUIMARÃES, Nadya Araujo & MARTIN, Scott (org.). *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais*. São Paulo: Senac, 2001.

RICE, Condoleezza. "Promovendo os interesses nacionais". *Revista de Política Externa*, vol. 10, nº 1. Paz e Terra. São Paulo: junho-agosto de 2001.

ROY, Olivier. *Les illusions du 11 septembr - le débat stratégique face au terrorisme*. Éditions du Seuil et La République des Idées. Setembro de 2002.

RUMSFELD, Donald H. "Transformando as forças armadas". *Revista de Política Externa*, vol. 11, nº 2. Paz e Terra. São Paulo: setembro-novembro de 2002.

ZOELLICK, Robert B. *Revista de Política Externa*, vol. 10, nº 1. Paz e Terra. São Paulo: junho-agosto de 2001.

GILBERTO DUPAS é coordenador geral do Grupo de Conjuntura Internacional da Universidade de São Paulo - Gacint/USP, presidente do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais e professor da FDC junto ao *European Institute of Business Administration - Insead* (França) e à *Northwestern University - Kellogg* (EUA). Foi coordenador da Área de Assuntos Internacionais do Instituto de Estudos Avançados da USP - IEA e membro do seu Conselho Deliberativo; Secretário de Estado de Agricultura e Abastecimento e membro de vários conselhos de entidades públicas e privadas. É autor de vários livros, entre os quais, "Economia Global e Exclusão Social" (Paz e Terra), "Ética e Poder na Sociedade da Informação" (Unesp), "Hegemonia, Estado e Governabilidade" (Senac).

Olivier Roy, diretor de pesquisas do CNRS (França) e professor visitante da Universidade de Princeton, tem vários conceitos utilizados na 1ª parte deste ensaio (ver bibliografia).

Este item e os seguintes utilizaram vários conceitos que o autor desenvolveu em seu livro "Hegemonia, Estado e Governabilidade".