

Afirmção nacional e o caso das hegemônias

Quando ainda candidato à presidência da república, Luiz Inácio Lula da Silva já afirmava que a política externa do seu governo visaria a assegurar a presença soberana do Brasil no mundo. Referia-se também à necessidade de fortalecer os elementos incipientes de multipolaridade já presentes na cena mundial.

Neste artigo, não se pretende examinar o mérito intrínseco de tais objetivos, mas apenas fazer uma reflexão sobre em que medida as condições internacionais tenderiam a favorecer o desenvolvimento de uma ordem mundial multipolar (a partir de elementos hoje percebidos como incipientes) e uma política externa mais assertiva por parte de um país em desenvolvimento. Claramente, esse favorecimento só ocorreria na medida em que houvesse uma diluição do poder entre os Estados nacionais no âmbito mundial. Como o Brasil não poderia por si só promover tal diluição, as manifestações acima referidas levavam, pois, implícita a percepção de que já havia uma tendência nesse sentido, que deveria manter-se no futuro previsível.

Luiz Augusto Souto Maior
é diplomata aposentado. Foi Embaixador junto às Comunidades Européias, e Ministro Conselheiro na Delegação permanente em Genebra.

Hegemonia nascente ou policentrismo incipiente?

Em fins do século passado, a implosão do bloco soviético e o desaparecimento da própria URSS colocaram em pauta a hipótese de um mundo dominado por uma potência hegemônica e orientado por uma única ideologia. Haviam desaparecido o poderio da superpotência rival e a oferta que ela fazia de uma visão alternativa – política e econômica – do mundo. Para alguns, chegara-se assim ao “fim da história”, uma vez que as grandes opções político-econômicas já teriam

fato que mais chamava a atenção era, porém, a sobrevivência de uma única superpotência militar, colocando-se a pergunta de até onde, nas novas circunstâncias mundiais, iria sua capacidade de influir nos destinos da comunidade internacional. De modo geral, as análises do mundo pós-Guerra Fria passaram assim a focalizar, sobretudo, a posição dos Estados Unidos no atual contexto internacional e no futuro previsível. A superpotência remanescente, com seu enorme peso econômico e avassaladora superioridade militar, tornar-se-ia uma potência hegemônica, dominando inexoravel-

A difusão do poder econômico mundial e a conseqüente erosão da supremacia americana é uma evolução que se iniciou com a Guerra Fria e com o processo de descolonização, devendo continuar no futuro previsível.

sido feitas. Para outros, menos radicais ou mais perspicazes, nada estava ainda definido.

Para estes últimos, chegara-se, é certo, ao fim de um período histórico em que as relações entre os Estados eram largamente condicionadas pela rivalidade política, militar e ideológica entre duas superpotências, mas a história mesma estava longe de seu fim, já que não se tinha esgotado o elenco de desafios e de opções capazes de condicionar a interação dos Estados e, conseqüentemente, o seu futuro. O

mente a vida internacional, ou um *primus inter pares*, com enorme capacidade de influência, mas sem efetiva supremacia sobre os demais Estados? Em que medida um ou outro desfecho dependeria dos acertos ou desacertos da política externa de Washington ou das condições objetivas do mundo em que ela era posta em prática?

Caberia, porém, levar mais longe a indagação, no sentido de, a partir da observação do mundo nas últimas décadas, tentar uma reflexão prospectiva sobre em que medida a evolução pas-

sada indica a probabilidade de uma distribuição menos desigual de poder entre os Estados e a necessidade, daí decorrente, de acomodações crescentes entre centros regionais ou internacionais de poder, com a conseqüente dificuldade do exercício de eventuais hegemonias – dos Estados Unidos ou de qualquer outra potência. Joseph S. Nye Jr. dá um passo nessa direção ao focalizar a questão de “por que a úni-

Nem mesmo a única superpotência militar e maior economia do planeta dispõe da base econômica necessária para levar a cabo, sem grandes prejuízos, uma operação militar de grande porte contra um país distante, ainda que relativamente fraco.

ca superpotência do mundo não pode prosseguir isolada”¹. Outros prendem-se mais diretamente ao exame das vicissitudes do poderio americano no mundo atual².

Limites e difusão do poder

Na análise acima mencionada, Joseph Nye Jr. conceitua poder como “a capacidade de obter os resultados desejados e, se necessário, mudar o comportamento dos outros para obtê-los”³. Para um Estado, ser poderoso significaria, pois, dispor de instrumentos de persuasão ou de coerção suficientemente fortes para influenciar a conduta de outros no sentido por ele desejado. E, naturalmente, ter a disposição política de utilizar tais instrumentos quando julgados necessários. No caso de um Estado hegemônico, tais meios teriam de ser suficientes para impor-se não apenas a países individuais, mas a qualquer aliança viável de governos que façam parte da comunidade sobre a qual pretendesse exercer sua hegemonia. Assim, quando nos referimos à suposta situação hegemônica de determinada potência, estamos implicitamente afirmando que ela preenche um número de condições que se tornam crescentemente difíceis de satisfazer no mundo de hoje.

Tradicionalmente, a idéia de poder

tem sido associada à de poderio bélico, isto é, na conceituação aqui utilizada, a força militar ou a possibilidade do seu uso seria percebida como a principal maneira pela qual um Estado levaria os demais a agirem de forma consentânea com os interesses do mais forte. Este não tem, porém, de ser o caso – e, por vários motivos, cada vez menos o é no mundo atual. Primeiro, o recurso à guerra, exceto em situações

percebidas como de efetivo risco para a segurança nacional, é crescentemente rejeitado pela opinião pública das grandes potências, na sua maioria governadas por regimes democráticos. Tal reação interna foi determinante na retirada dos Estados Unidos do Vietnã e tornou-se evidente na mudança de percepção do eleitor americano no tocante à atual guerra no Iraque. Segundo, o nacionalismo militante tem demonstrado, mesmo em Estados fracos, sua capacidade de resistência a uma força militar convencional, conforme evidenciado não só no citado caso do Vietnã, em relação aos EUA, mas também frente a Moscou, no Afeganistão e na Chechênia. Terceiro, os objetivos perseguidos nem sempre são alcançáveis por meios estritamente – ou sequer predominantemente – bélicos, mesmo quando as ações que se deseja coibir são de natureza violenta. A denominada “guerra contra o terror”, declarada por Washington em seguida aos ataques de 11 de setembro de 2001, ilustra bem o problema. Nela, a própria noção de êxito é difícil de precisar, já que a completa eliminação do terrorismo em âmbito mundial parece pouco realista. Em todo caso, qualquer progresso efetivo em tal luta dependerá sobretudo de fatores como a política externa americana, a cooperação de países aliados e ações que

freqüentemente terão um caráter mais policial ou financeiro do que militar.

Em termos estritamente bélicos, a superioridade dos Estados Unidos é incontestável, tanto pela quantidade dos instrumentos militares a seu dispor como pela sua superioridade tecnológica. Em alguma medida, os gastos com defesa englobam os dois aspectos e dão uma idéia dessa superioridade. Segundo dados da OTAN, os Estados Unidos, em 2005, gastaram com esse item US\$ 472,2 bilhões, enquanto os demais países daquela organização somados não excederam US\$ 265,7 bilhões⁴.

A enormidade dessas cifras suscita, porém, uma questão mais geral. Uma força militar moderna tornou-se tão dispendiosa que, a longo prazo, a hegemonia bélica só poderia ser mantida se apoiada numa superioridade econômica semelhante, isto é, não pode haver hoje hegemonia militar sustentável que não se apóie numa hegemonia econômica. E é justamente nessa área que o poder se tem mais claramente diluído, tornando-se inadequado falar de hegemonia ou sequer de unipolarismo

As duas operações contra o Iraque ilustram tal situação. Em 1991, a Guerra do Golfo, autorizada pela ONU, foi comandada, política e militarmente, pelos EUA e executada com instrumentos bélicos predominantemente americanos, mas Washington arcou com uma parcela relativamente modesta – estimada em cerca de 12% - dos gastos correspondentes⁵. Houve, pois, um descompasso entre a liderança político-militar de Washington e sua capacidade econômica de financiar uma operação bélica distante e de grande envergadura. No caso da atual guerra no Iraque – iniciada pelo unilateralismo de Washington, apesar de forte oposição nas Nações Unidas – estima-se que os gastos dos EUA já estejam perto de alcançar os US\$ 500 bilhões. Embora não seja o único fator, foi uma despesa que muito contribuiu para a atual situação deficitária daquele país, cujo saldo negativo em contas correntes já excede os US\$ 800 bi-

lhões, estimando-se que chegue a algo da ordem de 6,6% do PIB, ao mesmo tempo em que o déficit orçamentário é estimado em 3,6%⁶. Em suma, nem mesmo a única superpotência militar e maior economia do planeta dispõe da base econômica necessária para levar a cabo, sem graves prejuízos, uma operação militar de grande porte contra um país distante, ainda que relativamente fraco. Muito menos condições terá para arrogar-se uma posição de hegemonia planetária.

A difusão do poder econômico mundial e a conseqüente erosão da supremacia americana não é, porém, um acontecimento fortuito ou imputável

É significativo que, em 2005, pela primeira vez em mais de um século, mais da metade do produto mundial tenha-se originado nos países em desenvolvimento.

exclusivamente a Washington, mas antes uma evolução que praticamente se iniciou com a Guerra Fria e com o processo de descolonização, devendo presumivelmente continuar no futuro previsível.

Por um lado, a partir do momento, em meados do século passado, em que se tornou claro que a prosperidade da Europa Ocidental e do Japão era parte fundamental da estratégia dos Estados Unidos de contenção da União Soviética, estavam dados os elementos básicos de uma grande barganha dentro do grupo dos países desenvolvidos de economia de mercado: Washington manteria a liderança política e militar da aliança ocidental, enquanto seus aliados aceitariam um papel secundário nessa área, dedicando-se primordialmente a seus objetivos econômicos. Na verdade, a evolução econômica subjacente a tal arranjo político encontra parte considerável de sua origem na ordem financeira estabelecida em Bretton Woods. Arelado ao dólar, o sistema monetário internacional só poderia satisfazer as necessidades de liquidez de uma economia mundial recuperada dos estragos da guerra através de uma oferta de moeda americana incompatível

com o equilíbrio das contas externas dos Estados Unidos. Em outras palavras, tinha-se estabelecido um sistema que, para satisfazer as crescentes necessidades de uma economia mundial em expansão, levaria, ironicamente, ao debilitamento de sua moeda-chave. Tal paradoxo foi apontado por Robert Triffin ainda na década de 60⁷. Ele se evidenciaria no começo da década de 70, quando os EUA se viram na contingência de abandonar seu compromisso de conversão do dólar em ouro, aceitando a realidade da relativa perda de seu peso econômico internacional em troca da manutenção da primazia político-estratégica, pelo menos no

contexto da Guerra Fria. A preeminência político-estratégica americana passou assim, em última análise, a ser financiada pelos demais países ligados ao sistema de Bretton Woods.

Paralelamente, o fim do colonialismo deu origem ao surgimento de um número de países independentes que, juntamente com outros de soberania mais antiga, passariam gradualmente a ocupar, no conjunto, um espaço cada vez maior na economia mundial. É significativo que, em 2005, pela primeira vez em mais de um século, mais da metade do produto mundial, medido pela paridade do poder aquisitivo das moedas, tenha-se originado nos países em desenvolvimento⁸. Chegou-se assim ao fim de um longo período durante o qual a economia mundial fora dominada pelos países desenvolvidos. E segundo projeções publicadas no mesmo artigo, a participação na produção do planeta dos países hoje chamados emergentes terá, em 2025, excedido os 60%.

Mas a questão não é apenas econômica: é também política e tecnológica. A recente iniciativa da China de usar um míssil balístico para destruir um dos seus próprios satélites demonstrou que Beijing tem a capacidade

técnica de fazer o mesmo com os de outros países e equivaler a uma mensagem de que não está disposta a aceitar o domínio absoluto do espaço por outras potências. Da mesma forma, a bem sucedida experiência indiana de lançamento e recuperação de uma cápsula espacial significa que Nova Delhi tampouco está disposta a ficar de fora em uma eventual disputa pelo domínio do espaço.

As façanhas espaciais dos dois gigantes asiáticos, bem como a evolução econômica acima assinalada e a lenta, mas aparentemente inexorável, proliferação de armas nucleares⁹, reforçam a percepção de que, cada vez menos, os EUA – e com mais forte razão qualquer outro país desenvolvido – podem aspirar à posição de potência hegemônica, já que o exercício de tal hegemonia acarretaria, na melhor das hipóteses, custos materiais e humanos que sua própria opinião interna dificilmente aceitaria.

Paralelamente, embora os países emergentes tenham, em conjunto, vindo a ocupar uma posição de primazia na economia mundial, nenhum deles tem, individualmente, condições de desafiar a preeminência político-estratégica dos Estados Unidos ou sequer de ameaçar, no futuro próximo, sua liderança econômica.

Em suma, chegou-se a uma situação em que a diluição do poder econômico impede qualquer país de aspirar seriamente a uma posição de hegemonia política mundial.

À guisa de conclusão

O quadro internacional sucintamente bosquejado acima sugere o surgimento de uma ordem mundial cuja tendência tem sido de uma gradual diluição do poder econômico em âmbito mundial, o que tende a favorecer a política externa assertiva que o governo Lula se comprometeu a pôr em prática desde o seu primeiro mandato.

A hipótese de um mundo unipolar dominado hegemonicamente pelos Estados Unidos, o qual substituiria o bipolarismo do período da Guerra Fria, evidenciou-se infundada, por-

quanto exigiria que a potência hegemônica tivesse, sobre as demais, não apenas uma enorme superioridade militar – que incontestavelmente ainda tem – mas também um grau de superioridade econômica de que nenhum país hoje dispõe. Tal margem de superioridade seria o alicerce indispensável para que qualquer potência pudesse alimentar aspirações à hegemonia mundial.

Ao longo das seis últimas décadas, o crescimento tanto dos países desenvolvidos como de um número considerável de economias em desenvolvimento levou a uma distribuição internacional de poder econômico – e conseqüentemente de relevância mundial – totalmente distinta daquela prevalente ou previsível na segunda metade da década de 1940. Tal processo alcançou um marco histórico em 2005, quando, pela primeira vez em cerca de um século, os países em desenvolvimento responderam por mais de metade do produto mundial. Pelo menos quantitativamente, poder-se-ia dizer que esses países, tomados em conjunto, passaram a ter um papel dominante na economia mundial.

Essa difusão internacional do poder econômico tem várias repercussões relevantes para a ordem mundial e também para o sentido geral que se pretende dar a nossa própria política externa:

- Embora persistam as enormes desigualdades entre os países, tornou-se praticamente impossível a qualquer deles assumir de maneira sustentável uma posição hegemônica.
- Uma ordem oligárquica, em que um grupo reduzido de Estados afins, passaria a exercer uma hegemonia colegiada, embora teoricamente possível em termos de somatório de forças, seria politicamente inviável, dadas as inevitáveis divergências de interesses e aspirações nacionais. O problema é bem ilustrado pelas dificuldades da União Européia em criar uma Política Externa e

de Segurança Comum (PESC) digna do nome, apesar do alto grau de integração alcançado pelos seus países-membros.

- Em comparação com uma ordem mundial unipolar, tal estado de coisas tende a facilitar a atuação externa de países como o Brasil, que, sem aspirações hegemônicas regionais ou internacionais, pretendam aumentar seu espaço de manobra, com vistas à defesa mais efetiva, em âmbito mundial, de seus interesses nacionais.
- Paralelamente, o efeito dessa diluição internacional de poder sobre a cooperação entre os Estados tende a ser ambíguo. Por um lado, há um incentivo crescente à formação de alianças sinérgicas, capazes de ampliar a projeção externa de Estados individuais em regiões ou setores específicos, mesmo que exijam de algum dos sócios um desvio de sua linha geral de política internacional. O recente acordo de cooperação nuclear entre Washington e Nova Delhi, que tão obviamente atropelou o TNP, é exemplificativo. Por outro, a dificuldade, para qualquer grupo de países, em definir claramente objetivos comuns abrangentes e em chegar a uma percepção conjunta dos desafios externos tende a magnificar as divergências internas no próprio grupo, dificultando sua atuação solidária frente a terceiros. Isso explica em boa medida a incapacidade do Mercosul de cumprir as promessas do Tratado de Assunção. Naturalmente, tais obstáculos se multiplicam na medida em que aumenta o número de sócios e se amplia a agenda do grupo, como ilustrado pela irrelevância a que foi condenado o Grupo dos 77.
- Em suma, num mundo em que a concentração de poder tende a diluir-se, a afirmação nacional de países médios torna-se mais viável, eventuais aspirações he-

gemônicas de grandes potências tornam-se irrealistas e os esquemas de aproximação entre Estados, para defender sua efetividade e sustentabilidade, têm de ser crescentemente seletivos em sua composição e em seu escopo.

Notas

¹ Nye Jr., Joseph S., “O Paradoxo do Poder Americano – por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada”, São Paulo, Editora UNESP, 2002.

² Ver, por exemplo, Todd, Emmanuel, “Depois do Império – a decomposição do sistema americano” e Wallerstein, Immanuel, “O Declínio do Poder Americano”.

³ Nye Jr., Joseph S., op. cit., p. 30.

⁴ *The Economist*, 25 de novembro de 2006, p. 25.

⁵ *O Globo*, 31 de dezembro de 2002, p. 26.

⁶ *The Economist*, 25 de novembro de 2006, p. 105.

⁷ Triffin, Robert, *The International Monetary Position of the United States*, em Harris, Seymour E. (ed.), *The Dollar in Crisis*, Nova York e Burlingame, 1961.

⁸ Woodall, Pam, “The new titans”, p. 3, em *The Economist*, 16 de setembro de 2006.

⁹ Souto Maior, Luiz A. P., “Um mundo pós-proliferação?”, *Carta Internacional*, vol. 1, n. 3, novembro de 2006.