

A esperança e o poder

Nesta segunda metade de janeiro de 2009, é difícil contemplar a cena internacional sem dedicar atenção à mudança na presidência dos Estados Unidos. O país mais poderoso do mundo substituiu George Bush, geralmente apontado como um dos piores mandatários da sua história, por Barack Obama, primeiro presidente americano negro e que, pelo seu carisma e por sua mensagem, desperta enormes esperanças na sua própria nação e no mundo.

Com uma campanha desenvolvida sob o signo da mudança (*change*) e sua vitória marcada por uma afirmativa de confiança na capacidade de realização de seu país (*yes, we can!*), o novo presidente, simbolicamente, concretiza ele mesmo a capacidade de auto-renovação da sociedade americana. Em certo sentido, ele materializa o sonho de Martin Luther King de um país em que as pessoas seriam julgadas pelo que são e não pela cor da sua pele. É inegável que Obama assume, entretanto, em circunstâncias internas e externas particularmente árduas. As economias americana e mundial atravessam aquela que é considerada sua mais séria crise desde a Grande

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

Depressão, o país luta duas guerras em terras distantes (Afeganistão e Iraque) e enfrenta o desafio de delas sair tão airoso quanto possível. Paralelamente, a situação do Oriente Médio, explosiva há décadas, tornou-se dramática com a tragédia humana de Gaza, que coloca sob enorme pressão a diplomacia americana e sua tradicional orientação pró-Israel. Tudo isso num momento em que a opinião mundial se revela particularmente crítica dos ataques israelenses aos palestinos e a comunidade internacional espera que Washington, sob o novo presidente, assuma uma orientação mais multilateralista e menos arrogan-

Maior potência econômica e militar do planeta, os EUA provavelmente manterão tal posição nas próximas décadas, mas sua capacidade de determinar a estrutura da ordem internacional e o curso dos acontecimentos mundiais tem diminuído, especialmente desde a implosão do bloco soviético.

te do que a da administração anterior.

Tais problemas, prioritários e urgentes, desenvolvem-se contra o pano de fundo de questões mais duradouras e pelo menos tão importantes, como as da mudança climática e da segurança energética, cujo adequado equacionamento – da mesma forma que o dos anteriormente citados – exige um grau de entendimento e cooperação inter-

nacionais até agora pouco evidentes. Do ponto de vista das demais nações, uma pergunta basilar que se coloca é, pois, a de que atitude o novo mandatário pretende que os Estados Unidos, marcados por um passado recente de unilateralismo autoritário, assumam na solução de tais problemas, num mundo a que Richard Haass se refere como caracterizado pela “não-polaridade”¹.

Maior potência econômica e militar do planeta, os EUA provavelmente manterão tal posição nas próximas décadas, mas sua capacidade de determinar o curso dos acontecimentos mundiais e a própria estrutura da

ordem internacional tem diminuído ao longo de várias décadas, especialmente desde a implosão do bloco soviético. Não se trata de decadência ou de declínio dos Estados Unidos em termos absolutos, mas de uma evolução da realidade mundial decorrente de vários fatores. Em primeiro lugar, o crescimento relativo de outros países. Inicialmente, grandes potências

tradicionais – tanto aliadas como inimigas de Washington durante a II Guerra Mundial – cujas economias haviam sido arruinadas pelo conflito recuperaram sua projeção internacional. Assim, já na década de 1960, tornou-se frequente a referência à Triáde – Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão – como núcleo de poder do mundo capitalista. Naquele estágio, uma certa difusão do poder econômi-

A implosão do bloco soviético modificou os condicionantes da atuação política das potências tradicionais e dos países emergentes, permitindo-lhes maior desenvoltura na conduta de suas respectivas políticas externas.

co tinha, entretanto, escassas repercussões políticas, dada a necessidade de manter a coesão ocidental frente à ameaça soviética. Paralelamente, alguns países em desenvolvimento foram-se tornando atores internacionais crescentemente significativos, mas, também nesse caso, sua atuação internacional era condicionada em grande medida pelo bipolarismo que dominava a ordem mundial. No começo da década 1970, o ordenamento econômico internacional criado, sob a liderança americana, ao fim da II Guerra Mundial sofreu seu primeiro golpe formal com o término da conversibilidade do dólar em ouro e o subsequente fim do sistema de paridades fixas estabelecido em Bretton Woods. Apesar dos enormes déficits americanos em contas correntes, o dólar continuou – e ainda continua – a ser, entretanto, a moeda-reserva por excelência. Como já comentei em outra ocasião, tudo se passou como se, para assegurar a proteção dos Estados Unidos contra o perigo soviético, os principais países capitalistas – na época especialmente os da Europa Ocidental e o Japão – concordassem em financiar a liderança de Washington sobre eles mesmos. Finalmente, já em 1989-91, a implosão do bloco e, a seguir, do próprio Estado soviéticos modificaram os condicionantes da atuação

política de todos esses novos atores – tanto potências tradicionais quanto países emergentes – possibilitando aos integrantes das duas categorias, na ausência de uma ameaça externa aglutinadora, muito maior desenvoltura na conduta de suas respectivas políticas externas. Assim, o fim de uma das duas superpotências que durante mais de quatro décadas tinham dominado a cena mundial não levou o mundo

ao unipolarismo, como num primeiro momento se chegou a imaginar, mas ao não-polarismo.

No tocante à estrutura jurídico-institucional da comunidade internacional, passou-se a discutir – não mais como um utópico problema de equidade, mas como uma questão de conveniência prática – o aumento do número de membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU e uma maior participação de países em desenvolvimento nas decisões de instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Paralelamente, um número de países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, passou a ter um peso considerável em grandes negociações comerciais da Organização Mundial de Comércio, como a rodada de Doha, que antes eram praticamente decididas entre os Estados Unidos, a União Européia e o Japão.

Ao mesmo tempo, o inexorável avanço da globalização, decorrência sobretudo do progresso tecnológico na área da informação e dos transportes, aumentou o poder e a autonomia de organizações transnacionais legais e ilegais, limitando indiretamente a capacidade de atuação dos estados nacionais, grandes e pequenos.

É nesse contexto de difusão do poder internacional – que necessa-

riamente limita o peso relativo dos Estados Unidos – que Barack Obama assume a presidência do seu país. Trata-se de tarefa bem mais complexa do que a de conduzir os destinos de uma potência hegemônica.

Os primeiros sinais são de que o novo mandatário americano tem consciência não só dos reclamos da opinião nacional e internacional, mas também das realidades do “mundo não-polar” no qual seu país ainda terá um papel de liderança, mas que, para melhor defender seus próprios interesses, já não deve tentar comandar.

A decisão de tomar as medidas necessárias para fechar a base de Guantánamo é um passo no sentido do reencontro da sociedade americana com alguns dos valores tradicionais, como os direitos humanos, que a fizeram respeitada internacionalmente. A de sair do Iraque num prazo de dezesseis meses pode ter resultado do mero reconhecimento da ineficácia da empreitada iraquiana, mas significa também o fim de uma aventura militar baseada no embuste e contrária ao direito internacional, a qual acabou por tornar-se altamente impopular interna e externamente.

A nova Secretária de Estado, Hillary Clinton, deixou claro em seu depoimento no Senado que, de três áreas externas nas quais sua Secretaria será chamada a opinar – defesa, diplomacia e desenvolvimento –, a primeira será vista sempre como o último recurso, o que transmite a impressão de que o novo governo estará menos inclinado a recorrer à força do que o anterior. Esquivou-se também de falar sobre as medidas que pretende tomar nos seus primeiros dias no cargo, declarando que só agiria depois de consultar os países aliados, reforçando assim a noção de que a administração Obama tenderá para o multilateralismo. Por sua vez, Timothy Geithner, indicado para Secretário do Tesouro², declarou no mesmo órgão do Legislativo americano que o presidente Obama tem dito que quer reformar o Fundo Monetário Internacional (FMI) para aumentar a representa-

ção dos países em desenvolvimento. “Precisamos mandar um sinal forte de que estamos prontos a dar ao países em desenvolvimento dentro do FMI uma voz que corresponda a sua importância na economia mundial”³. Não se trataria, pois, de mero gesto político, mas do reconhecimento da realidade econômica contemporânea.

No momento em que escrevo, ainda em fins de janeiro, seria evidentemente prematuro emitir juízos categóricos sobre a gestão de um presidente empossado há menos de dez dias e cujas atitudes já têm, inevitavelmente, suscitado críticas até de alguns de seus partidários mais exaltados e intransi-

gir o funcionamento futuro do sistema. Para Paul Krugman, vencedor do Prêmio Nobel de economia em 2008 e simpático ao atual presidente americano, “temos pessoas muito inteligentes no novo governo, o que é uma boa coisa. O problema é a dimensão da crise que Obama tem de enfrentar.” E confessa que “no curto prazo, estou muito nervoso.” Na sua avaliação, é provável que, nos próximos meses, se tenha um plano de recuperação ainda insuficiente, embora, no final, se acabe fazendo “o que é necessário”. Até lá, porém, o desemprego nos EUA poderá exceder os 9% e o plano de socorro aos bancos parece capaz de “evitar

nos, em contraste, tendem para o conservadorismo econômico e a confiar na sabedoria coletiva das forças de um mercado tão pouco regulado quanto possível. E essa discrepância ideológica tem-se acentuado a partir dos anos 1980⁵, o que torna mais problemática a negociação de posições econômicas bipartidárias. É verdade que os democratas detêm a maioria no Congresso, mas os republicanos têm votos suficientes para exercer considerável ação obstrutiva – e as principais medidas internas a serem adotadas dependerão de aprovação legislativa. Assim, Obama poderá ter pela frente uma estrada pedregosa.

O problema central da administração George W. Bush parece ter sido a tendência a um arrogante unilateralismo e ao recurso à força em situações em que o *soft power* teria sido mais frutífero.

gentes. Apesar disso, eleito com 53% do voto popular, o novo mandatário é hoje, segundo as pesquisas, visto com otimismo por 79% da opinião do seu país, certamente um exemplo de rara popularidade num candidato recém-empossado. Resta saber em que medida o presidente Obama terá a capacidade e/ou as condições objetivas necessárias para corresponder a tanta esperança.

Na área econômica, aquela que, na atual situação de crise americana e mundial, requer ação mais urgente, as razões de preocupação parecem evidentes. O déficit orçamentário previsto é da ordem de US\$ 1,2 trilhão, cerca de 8% do PIB americano, sem contar o programa de estímulo submetido ao Congresso, que, se aprovado, deverá custar US\$ 825 bilhões em dois anos. A maior parte dos analistas considera que tal injeção de recursos não é exagerada nas atuais circunstâncias, mas é igualmente claro que um desequilíbrio fiscal dessa magnitude não se poderia sustentar por muitos anos. Trata-se, pois, de tomar as medidas imediatas para sair da crise e, ao mesmo tempo, iniciar aquelas necessárias para corri-

catástrofes, mas não é suficiente para recuperar o sistema.” Um grande problema, no seu entender, é que “é muito difícil injetar capital em bancos fundamentalmente insolventes”. E chega à conclusão de que, no caso das maiores instituições financeiras americanas, sua aquisição pelo governo pode ser “a única alternativa disponível.”⁴ Tal avaliação é certamente polêmica, entretanto, vinda de um dos mais conceituados economistas dos Estados Unidos, dá bem uma idéia de algumas das dificuldades que a crise atual suscita para as autoridades daquele país e – ainda que em menor grau e de formas distintas – do mundo.

A esses problemas, que poderíamos qualificar de essencialmente quantitativos ou operacionais, somam-se as inevitáveis divergências quanto à própria natureza das medidas a serem adotadas. Os democratas, partido de Obama, têm uma orientação predominantemente liberal (na acepção americana do termo), favorecendo maior regulamentação do mercado e, genericamente, uma posição mais ativista do Estado na promoção da prosperidade nacional. Os republica-

podem ser menos prementes, mas não mais tratáveis. O objetivo da política externa de qualquer país é criar um ambiente internacional tão favorável quanto possível à promoção de seus interesses nacionais. Isto é particularmente aplicável à política de grandes potências, que têm interesses mais abrangentes e maior capacidade de influência sobre a cena internacional. No caso de Washington, a administração anterior parece ter-se afastado de tal meta em áreas importantes como mudança climática, segurança energética e mesmo na dimensão política da tão propalada “guerra ao terrorismo”. Sem tentar diagnósticos setoriais descabidos neste breve ensaio, o problema central parece ter sido a tendência a um arrogante unilateralismo e ao recurso à força em situações em que o *soft power* representado pelo exemplo, pela persuasão e pela consulta e cooperação com os aliados teria sido mais frutífero.

Evidentemente, a crítica retrospectiva é fácil e, de modo geral, os sinais até agora emitidos pelo atual presidente parecem encorajadores. Na prática, entretanto, como diz em linguagem coloquial o ditado popular, “o uso do cachimbo faz a boca torta” – e a passagem de comandante a líder, de potência hegemônica a *primus inter pares*, exigirá da atual administração americana um difícil equilíbrio de prudência, firmeza sem arrogância, e

senso de oportunidade. Sem tal combinação, será fácil resvalar para a pusilanimidade ou de volta para o autoritarismo. Nenhuma das duas hipóteses seria boa para os EUA ou, em última análise, desejável para o mundo.

Finalmente, caberia, ainda que brevemente, uma palavra sobre a situação do Brasil neste complicado jogo de forças em perspectiva. É comum que boa parte da imprensa brasileira, a cada mudança de governo em Washington, especule sobre se a nova administração americana terá mais interesse pela América Latina do que a anterior, como se isso, por si só, fosse algo positivo. Historicamente, o interesse dos EUA pela América Latina muitas vezes teve caráter prejudicial ou mesmo predatório. O importante seria, pois, conhecer, na medida do possível, as linhas gerais da política que se pode esperar de qualquer nova administração americana no tocante à nossa região, não saber, em abstrato, se há maior ou menor interesse por ela. Em tese, poderia até ser preferível que o interesse fosse menor... Isto não significa cair no extremo oposto de culpar Washington por todos os males do continente – o que, em última análise, não deixa de ser uma forma de subserviência com sinal trocado. O problema dos países latino-americanos não é simplesmente ocupar um

lugar na agenda dos dirigentes americanos, mas estabelecer uma relação adequada e mutuamente proveitosa com a grande potência setentrional.

Tais considerações são particularmente aplicáveis ao caso brasileiro. O Brasil adquiriu uma relevância internacional que o distingue de qualquer percepção geral e inespecífica de América Latina. Na grande imprensa internacional, ele é mais frequentemente mencionado como um dos BRICs do que como mais um país latino-americano. Isso não significa pregar o descaso pelos demais países em desenvolvimento do continente, que devem ter e sempre terão alta prioridade no quadro da nossa política externa. Simplesmente, nossa política continental – com os demais latino-americanos e com os EUA – se insere no quadro de uma visão internacional mais ampla, de âmbito necessariamente mundial. Em relação aos Estados Unidos, não podemos nem aceitar uma suposta “liderança natural” de Washington no continente nem cair na linha oposta, hoje representada pelo grupo “bolivariano”, que vê os EUA como a origem de todos os males da América Latina. Trata-se tão somente de cultivar uma relação madura, de cooperação bilateral e de diálogo sobre assuntos mundiais entre dois países de peso no Hemisfério Ocidental, cada um dos quais, apesar da evidente assimetria entre ambos,

tem percepções e interesses próprios no continente e no mundo. Também aqui, o que foi publicado sobre o telefonema de Obama a Lula parece indicar um bom começo.

Em suma, de todas as considerações acima feitas, ainda essencialmente exploratórias, sobre a posição dos Estados Unidos no “mundo não-polar” e as perspectivas da incipiente administração Barak Obama, fica a pergunta básica de se o novo mandatário americano terá o poder – no sentido da capacidade de converter intenções em realizações eficazes – de corresponder à esperança despertada pela sua eleição.

Notas

- ¹ Haass, Richard N., “The Age of Nonpolarity”, *Foreign Affairs*, May/June 2008, pág. 44.
- ² No momento em que escrevo, sua nomeação ainda não foi aprovada pelo Senado.
- ³ Citado em Nogueira Batista Jr, Paulo, “Obama e o Brasil”, *O Globo*, 24/01/2009, pág. 7.
- ⁴ Krugman, Paul, entrevista publicada em *Valor* de 23-25/01/2009, seção *EU&fim de semana*.
- ⁵ Sobre o assunto, v. interessante artigo de Celso Roma em *Valor*, 27/01/2009, pág. A8.