

44

Evolução geopolítica. Cenários e perspectivas

Sebastião C. Velasco e Cruz



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea

TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL • IPEA

LC/BRS/R.257

44

Evolução geopolítica. Cenários e perspectivas

Sebastião C. Velasco e Cruz



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea

© Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2011

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2011

Tiragem: 250 exemplares

Cruz, Sebastião C. Velasco e

Evolução geopolítica, cenários e perspectivas / Sebastião C. Velasco e Cruz. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 44).

44p.

ISSN: 2179-5495

1. Economia mundial - geopolítica 2. Economia mundial – cenários 3. Economia mundial - perspectivas I. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. CEPAL II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA III. Título

CDD: 330.9

Este trabalho foi realizado no âmbito do Acordo CEPAL – IPEA.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da CEPAL e do IPEA.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

A presente publicação encontra-se disponível para *download* em <http://www.cepal.org/brasil>

Sumário

APRESENTAÇÃO	
1	TRÊS EVENTOS 7
2	CONSIDERAÇÕES SOBRE O DEBATE A RESPEITO DA CONFIGURAÇÃO DO PODER MUNDIAL NO PÓS-GUERRA FRIA 10
3	MODULAÇÕES DA GRANDE ESTRATÉGIA DOS EUA E DISTRIBUIÇÃO DE PODER NO SISTEMA INTERNACIONAL 20
4	METAMORFOSES. DESAFIOS, PERSPECTIVAS..... 27
	REFERÊNCIA..... 40

APRESENTAÇÃO

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mantêm atividades conjuntas desde 1971, abrangendo vários aspectos do estudo do desenvolvimento econômico e social do Brasil, da América Latina e do Caribe. A partir de 2010, os Textos para Discussão Cepal–Ipea passaram a constituir instrumento de divulgação dos trabalhos realizados entre as duas instituições.

Os textos divulgados por meio desta série são parte do Programa de Trabalho acordado anualmente entre a Cepal e o Ipea. Foram publicados aqui os trabalhos considerados, após análise pelas diretorias de ambas as instituições, de maior relevância e qualidade, cujos resultados merecem divulgação mais ampla.

O Escritório da Cepal no Brasil e o Ipea acreditam que, ao difundir os resultados de suas atividades conjuntas, estão contribuindo para socializar o conhecimento nas diversas áreas cobertas por seus respectivos mandatos. Os textos publicados foram produzidos por técnicos das instituições, autores convidados e consultores externos, cujas recomendações de política não refletem necessariamente as posições institucionais da Cepal ou do Ipea.

EVOLUÇÃO GEOPOLÍTICA. CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

Sebastião C. Velasco e Cruz

1 TRÊS EVENTOS

Com o benefício do tempo, ao fazer o balanço do cenário internacional na dobra do século, o historiador concederá ao ano de 2008, certamente, um lugar de destaque. E terá boas razões para fazer 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 Bearn 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, o quarto maior banco de investimento, 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 escrevemos estas linhas – 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 indo-chinês, 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 às flutuações bruscas dos preços agrícolas que ocorriam naquela conjuntura vinham reforçar.¹ Os motivos por trás da intransigência norte-americana são mais opacos, mas 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 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 da 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 deixam aceso o debate: que significado atribuir a eles – ocorrências de importância indiscutível, 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?

1 Para uma análise dos fundamentos políticos e sociais da postura indiana na negociação do tema da agricultura na Organização Mundial do Comércio (OMC), confrontar Sebastião C. Velasco e Cruz (2008a e b).

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.

Nesse sentido, além desta breve introdução, o artigo se desdobrará em três partes. A primeira abordará o debate suscitado pelo conjunto concatenado de mudanças em curso nas duas últimas décadas do século passado, 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 segunda parte estará voltada para breve análise das linhas mestras da conduta internacional da superpotência e dos processos de crise a elas relacionados. Reservamos para a terceira e última parte a discussão sobre os eventos referidos aqui e a indicação de alguns desenvolvimentos importantes do pós-2008, com as perspectivas que eles abrem.

2

CONSIDERAÇÕES SOBRE O DEBATE A RESPEITO DA CONFIGURAÇÃO DO PODER MUNDIAL NO PÓS-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 em 1989. Passíveis de assimilação pelo discurso da Perestroica 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 de Estado promovida por *aparatchiks* desesperados apressava a desintegração do estado soviético.²

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 1990/1991” que lhe granjeou imediata notoriedade (cf. KRAUTHAMMER, 1991, p. 23-33). 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.

2 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 confrontar Grachev (2008, especialmente, p. 191-196).

Não surpreende, pois, que no centro do debate aceso desde então estivesse, como ainda permanece atualmente, 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 temos condições de reconstituir esse debate, nem sequer de considerar em seu mérito as teses em confronto nele. Vamos nos limitar a algumas anotações sobre aspectos importantes para o argumento que estamos construindo neste artigo.

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 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”? 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 desenhavam os contornos de três grandes cenários, cada um deles com suas variantes.

O primeiro, que chamaríamos 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), por meio do fortalecimento de sua capacidade de formulação e implementação de políticas comuns, em particular uma Política Externa e de Segurança Comum (Pesce) efetiva, com capacidade independente de planejamento estratégico; iii) a difusão de tecnologia e conhecimentos bélicos, que facilitam 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 em que 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; v) a ação deliberada de inúmeros países, operando isolada ou coordenadamente, com vista 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 em limites aceitáveis o poderio ascendente da China, por meio 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 dos pontos de vista entre os países europeus, os EUA bloqueiam o projeto de uma política externa e de segurança autônoma, mantendo a União Europeia, no plano geoestratégico, sob sua estrita dependência. Com sua política de ampliação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (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. Em uma 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 sorte 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. Esses acordos, contudo, não são encarados 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 de “ordem liberal cosmopolita”. Nesse 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, oferece condições para uma gestão compartilhada dos assuntos internacionais, que passa a se fazer cada vez mais por meio 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 normas e princípios desses regimes (cf. ALBERT, 2002, 2001, p. 375-389; ALBERT; STICHWEH, 2007; TEUBNER, 2004, p. 71-88; FISCHER-LESCANO; TEUBNER, 2006; LUTZ-BACHMANN, 1999, p. 199-215).

É de se registrar o lugar ambíguo reservado nesse cenário aos grandes países da semiperiferia. Plenamente ajustados aos parâmetros econômicos e políticos predominantes em escala global, a China mantém seu dinamismo e consolida-se como um dos principais polos de crescimento da economia mundial. A Rússia integra-se à União Europeia, 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, após reencontrada a estabilidade econômico-financeira, insere-se vantajosamente na divisão internacional do trabalho como exportador agrícola e de fontes limpas de energia. Com ampla dianteira do Brasil e da Índia, o conjunto converge para o modelo valorativo projetado pelo “Ocidente”. Essa 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 à 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 por meio de processos de ajuste mútuo, em uma 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 Peter Gowan, autor de sólida formação marxista, sobre trabalhos de dois legítimos representantes da tradição realista (cf. GOWAN, 2003, p. 147-153; 2006, p. 127-137).³ Não vamos insistir neste ponto. O aspecto a salientar aqui é a dupla natureza desses cenários como representações alternativas da realidade e como elementos dela, nisto que moldam a percepção dos atores e orientam o seu agir no mundo.
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 (globalismo 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, consideraremos apenas o tratamento dado nesses estudos à dimensão militar, certos de que, se bem fundadas, as conclusões de nosso exame se aplicarão *a fortiori* às demais.

Por economia de espaço e tempo, tomaremos como ponto de partida a apresentação feita do procedimento em trabalho publicado recentemente por alguns dos representantes mais destacados da disciplina das Relações Internacionais nos Estados Unidos (IKENBERRY, 2009, p. 1-27). Pode-se se ler ali,

3 O trabalho de 2003 refere-se ao primeiro livro de Andrew Bacevich (*American empire*) e o ano de 2006 refere-se ao segundo livro sobre a obra de Christopher Layne (*The Peace of Illusion. American Grand Strategy from 1940 to the Present*).

Unipolarity should [...] be distinguished from hegemony and empire, terms that refer to political relationship and degrees of influence rather than to distribution of material capability.

To determine polarity, one has to examine the distribution of capabilities and identify the states whose shares of overall resources obviously place them into their own class.

There is widespread agreement [...] that any plausible index aggregating the relevant dimensions of state capabilities would place the United States in a separate class by a large margin. The most widely used measures of capability are GDP and military spending [...].

The United States now likely spends more on defense than the rest of the world combined. Military research and development (R&D) may best capture the scale of the long-term investment that now give the United States its dramatic qualitative edge over other states [...] In 2004 U.S. military expenditures on R&D were more than six times greater than those of Germany, Japan, France, and Britain combined. By some estimates over half of the military R&D expenditures in the world are American, a disparity that has been sustained for decades (IKENBERRY; MASTANDUNO; WOLFORTH, 2009, p. 4-8).

Podemos denominar essa perspectiva de visão contábil das relações de poder militar. Ela tem o atrativo da aparente simplicidade, mas quando nos detemos em seus supostos implícitos, vemos 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 levamos 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 como 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 é variável, situacional, não fungível. 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 altamente

precisas de destruir a infraestrutura de um país a um custo humano tendente a zero para o atacante. Mas o valor desse recurso diminui 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 fato 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 *leit motiv* 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.⁴ 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 revide, situação que rompe com a lógica da dissuasão, assegurando aos Estados Unidos clara primazia. Em contrapartida, o desenvolvimento de “armas de energia direta” (canhões a *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 deles.⁵

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:

[...] *the United States is and will remain the only state capable of projecting major military power globally. This dominant position is enabled by what Barry Posen calls "command of the commons" unassailable military dominance over the sea, air, and space. The result is*

4 E faz isso em tempo muito curto, como se pode ver na passagem transcrita a seguir. “At the beginning of the 15th century, it took Henry the Fifth of England ten years to conquer the French region of Normandy. Thirty years later, the French monarch, now in possession of artillery pieces, conquered it back in one year, at the pace of one fortress per week. The feudal cavalry, which had dominated military action in the past, collapsed. States had to engage in a race to amass strong, well-disciplined armies to survive other foreign powers engaged in the same dynamics of international competition” (BOIX; CODENOTTI; RESTA, 2006). 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 compactas, capazes de absorver o choque das pedras projetadas pelos canhões da época, cercadas por fortificações exteriores armadas com canhões e fossos (cf. MCNEILL, 1982, p. 89 seq.). Segundo McNeill, esse dispositivo obstou a unificação política da Europa sob a forma de um império.

5 Para uma análise arguta das implicações estratégicas dessas tecnologias, confrontar (ÁVIAL; MARTINS; CEPICK, 2009, p. 49-83).

an international system that contains only one state with the capability to organize major politico-military action anywhere in the system (IKENBERRY; MASTANDUNO; WOLFOR-TH, 2009, p. 9-10).

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 na 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 (cf. POSEN, 2003, p. 5-46).

Embora chame atenção para a plurifuncionalidade das bases militares no exterior, Chalmers Johnson, autor de livro abrangente sobre a conformação imperial do poder americano, salienta seu papel no sistema de informação e inteligência (JOHNSON, 2004, p. 151-186). Mas, para efeitos da discussão que estamos travando aqui, o aspecto decisivo é papel dessas bases na criação e na 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 à rede de bases navais, essenciais para reabastecimento, reparo e remuniamento das naves e para descanso, recreação, tratamento médico e substituição de tripulantes (cf. HARKAVY, 1999, p. 941-972). 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 (cf. DENMARK; MULEVENON, 2010).

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

6. Apesar das limitações e das 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 referências 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 que cunhar uma frase de efeito para fins propagandísticos.

Esta observação remete ao comentário com o qual encerraremos 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 EUA e seus aliados diante do crescente uniltarealismo norte-americano a partir do segundo mandato de Clinton não causa surpresa. O tratamento dado ao tema na obra de Barry Buzan sobre os Estados Unidos e as grandes potências é bastante ilustrativo (BUZAN, 2004). Neste 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 mediano 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 podemos constatar pela leitura desta passagem.

The key to how the scenarios unfold will be how the reactions of the great powers affect both US policy and the social structure of the single-superpower world. If the US continues down the path of unilateralism, Manicheanism and hypersecuritization, will the other powers eventually acquiesce [...] ? Or will they eventually defect, start to see the US as more threatening than

benign, and move towards position of detachment or even opposition? It is not possible to predict when, or even if, such a turning point will occur. What can be said is that the question becomes more relevant the longer the US's offensive liberalism turn continues, and the more extreme its unilateralism, Manicheanism and hypersecuritization become (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 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, p. 116 et seq.). 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, devemos focalizar em primeiro lugar, portanto, a conduta internacional dos Estados Unidos.

3

MODULAÇÕES DA GRANDE ESTRATÉGIA DOS EUA E DISTRIBUIÇÃO DE PODER NO SISTEMA INTERNACIONAL

Since the end of the Cold War, the American foreign policy establishment has gradually converged on a highly activist grand strategy for the United States. There is now little disagreement among Republican and Democratic foreign policy experts about the threats that the United States faces and the remedies it should pursue. This strategy has produced or will produce an erosion of U.S. power, an increase in U.S. state and non-state opponents, and an epidemic of irresponsible behavior on the part of U.S. allies through acts of omission or commission (POSEN, [s.d.], p. 81-102).

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

Entre esses dois componentes, contudo, há uma notável assincronia. Desde o fim 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 foi realizado 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 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. Podemos pressenti-la na invocação de uma nova ordem mundial feita por Bush 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, um documento interno do Pentágono que vazou na

imprensa na ocasião. As passagens que transcrevemos a seguir dão uma ideia precisa da direção tomada pelo planejamento estratégico norte-americano.

Our first objective is to prevent the re-emergence of a new rival, either on the territory of the former Soviet Union or elsewhere, that poses a threat on the order of that posed formerly by the Soviet Union. This is a dominant consideration underlying the new regional defense strategy and requires that we endeavor to prevent any hostile power from dominating a region whose resources would, under consolidated control, be sufficient to generate global power. These regions include Western Europe, East Asia, the territory of the former Soviet Union, and Southwest Asia.

The U.S. must show the leadership necessary to establish and protect a new order that holds the promise of convincing potential competitors that they need not aspire to a greater role or pursue a more aggressive posture to protect their legitimate interests. Second, in the non-defense areas, we must account sufficiently for the interests of the advanced industrial nations to discourage them from challenging our leadership or seeking to overturn the established political and economic order. Finally, we must maintain the mechanisms for deterring potential competitors from even aspiring to a larger regional or global role.

NATO continues to provide the indispensable foundation for a stable security environment in Europe. Therefore, it is of fundamental importance to preserve NATO as the primary instrument of Western defense and security, as well as the channel for U.S. influence and participation in European security affairs. While the United States supports the goal of European integration, we must seek to prevent the emergence of European-only security arrangements which would undermine NATO, particularly the alliance's integrated command structure (EXCERPTS FROM, 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 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.⁶

6 Para uma comparação detida das duas versões, cf. Menzel (2004, p. 132-138).

Essa orientação foi mantida no período Clinton. Já vimos como ela se expressou no tratamento dado à crise nos Balkans. 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: *"If we have to use force, it is because we are America. We are the indispensable nation. We stand tall. We see further into the future"*.

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 de 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.

Eles foram chamados de hegemônistas por Daalder e Lindsay. De acordo com esses autores, a filosofia básica dos formuladores da política externa de Bush caracterizava-se pela combinação de cinco traços principais: 1) a convicção comum aos realistas de que os Estados Unidos habitam um mundo hostil onde o perigo está sempre à espreita; 2) a afirmação da centralidade do Estado-Nação egoísta nos assuntos internacionais, contra as ilusões ingênuas – e nocivas –, as propagadas pelos globalistas de todo naipe; 3) a prevalência conferida ao poder militar como recurso decisivo, mesmo em um mundo globalizado; 4) 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 5) 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 (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 41 et seq.).

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 (cf. URAYAMA, 2004, p. 123-142). Tratava-se de uma política de engajamento seletivo: seu objetivo era o de promover o interesse nacional dos Estados Unidos, não o de remodelar o mundo.

Como sabemos, esses planos foram subvertidos pelo impacto do atentado de 11 de setembro. 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 Taliban e às 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:

The word to Saddam Hussein should be: We are coming into Baghdad. We will arrive in force [...] Your aggressive war of 1990 and your shelter of terrorist units ever since make you an enemy.

From now on, enemies who are associated with terrorist activity will not cohabit the globe with the United States of America (WILLIAM, 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.

We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means [...] Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction – weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning (THE NATIONAL SECURITY, 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, procurar sempre o apoio da comunidade internacional, mas não recuará se tiver de agir sozinho. O importante é não perder de vista esse silogismo prático:

Given the goals of rogues states and terrorists, the United States can no longer solely rely on reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today's threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries' choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first (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.

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 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?⁷ Basta pensar um pouco e concordaremos 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, 2002).

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. Podemos 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 Organização da Nações Unidas (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 vista à implantação do sistema de defesa antimísseis. Devemos 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 (cf. LIEBER, 2006, p. 7-44)⁸ – 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, em que se pode ler, entre outras cláusulas belicosas, o enunciado do seguinte princípio:

The United States considers space capabilities [...] vital to its national interests. Consistent with this policy, the United States will: preserve its rights, capabilities, and freedom of action in space; dissuade or deter others from either impeding those rights or developing capabilities intended to do so; take those actions necessary to protect its space capabilities, respond to interference, and deny, if necessary, adversaries the use of space capabilities hostile to U.S. interests (U.S. NATIONAL SPACE POLICY, 2006).

7 Para uma análise sucinta, mas aguda, dos problemas contidos na doutrina da guerra preventiva, ver o documento preparado pelo Boston Term Member group do Council of Foreign Relations (2004) para uma discussão mais ampla, cf. Nicholas J. Wheeler (v. 27, n. 4, p. 183-216).

8 Para uma crítica profunda e mordaz da política nuclear de Bush, cf. Huntley (2006 p. 49-68).

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.⁹

*** **

É corrente na literatura o emprego do adjetivo “revolucionária” para qualificar a política de segurança de Bush. Cientes da polissemia do léxico na área, consideramos ocioso inquirir da propriedade desse uso. Revolucionária ou não, o certo é que a conduta do governo Bush nesse domínio representou uma clara inflexão. Isso, 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 Fundo Monetário Internacional – FMI) 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 seqüência aos entendimentos, visando à 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.

9 Essa observação foi feita, em linguagem menos figurada, pelo especialista: “*The movement known as ‘defense transformation’ was firmly rooted in a widely accepted yet fundamentally flawed conception of war: the belief that surveillance, communications and information Technologies would deliver ‘dominant battlespace knowledge’ and permit US forces to achieve ‘full spectrum dominance’ against any opponent mainly through the employment of precision-strike capabilities*” (MCMASTER, 2008, p. 19-30 [p. 21]).

4

METAMORFOSES. DESAFIOS, PERSPECTIVAS

Na introdução deste artigo, indagamos 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, julgamos poder avançar uma resposta àquela interrogação. No nosso entender, 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.

- a) 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 temos condições de nos deter neste debate, mas devemos fazer três observações, a fim de esclarecer a conexão íntima entre esse processo e o tema que nos ocupa nestas páginas.

A primeira para 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 (cf. SEABROOKE, 2001, p. 160 et seq.); 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 estamos tecendo aqui, essa ponderação é lateral. Mais importante é registrar que, na listagem apresentada anteriormente, 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 falamos nos conflitos desatados pela crise fiscal, pensamos, antes de tudo, na Grécia, convulsionada pelas medidas de saneamento adotadas pelo governo para evitar o *default*. Mas o que desejamos salientar não são tanto os conflitos sociais domésticos, mas o debate no âmbito da União Europeia 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 fato 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 deles. 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, estamos assistindo a uma reprise do contencioso entre os Estados Unidos e o Japão na década de 1980. Nessa época, o desequilíbrio na balança do comércio bilateral foi usado para justificar uma pressão brutal pela valorização do yen. 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 movimenta-se na cena internacional de acordo com o próprio *script*. Há muito tempo ela vem seguindo o lema da “ascensão pacífica” – orientação definida em meados de 1990, depois das tensões criadas no relacionamento com os Estados Unidos pela repressão violenta aos manifestantes concentrados na praça de Tian’anmen – 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, a médio ou longo prazos, nas tendências à desconcentração (cf. GOLDSTEIN, 2005; 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 1 trilhão de dólares 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 da disposição manifesta por esta desenvolver o braço oceânico de sua marinha de guerra, ou nas posições divergentes 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 a 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 os próprios débitos são denominados – continue 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 vamos acompanhar a discussão. Para nossos propósitos, 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 a níveis preocupantes, inexistia uma opção crível (o yen 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 produtor do metal, sobre as economias capitalistas).¹⁰ Já dissemos 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 a seguir transcrita.

[...] with the reduction in the dollar's prestige and thus its credibility, the United States would lose some of the privileges of primacy that it takes for granted and routinely, if implicitly, invokes. Here the shift in status from "top" to "negotiated" currency is paramount. In a scenario in which the dollar's role receded ..., American policies would no longer be given the benefit of the doubt. Its macroeconomic management would be subject to intense scrutiny in international financial markets and its deviation from financial rectitude would start to come at a price. This would affect the ability of the United States to borrow and to spend (KIRSHNER, 2009, p. 196-215 [p. 212]).

10 Emmanuel Arrighi chama atenção para esse aspecto em seu importante artigo sobre as turbulências.

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 nosso argumento dizem respeito à política de segurança. Podemos antevê-las mais facilmente quando levamos 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 União Europeia 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 (POSEN, 2009, p. 65-72 [p. 69-70]). Poderemos 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 Yanukovich nas eleições presidenciais de fevereiro de 2010. Esse fato não surpreende. As relações monetárias refletem as relações de poder entre os Estados, as suas identidades respectivas e os 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 nela, em passado recente, para explicar os fundamentos da hegemonia do dólar e o porquê ela não estava ameaçada pelo euro (cf. POSEN, 2008, p. 75-100). 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.

A wholesale shift to the euro by global investors and official portfolios could possibly tip those countries (Polônia, Suécia e Reino Unido) into deepening their links with the European Union via eurozone membership, thereby starting a cycle turning them from an Atlanticist security orientation toward a more assertive common European foreign policy [...] Imagine as well the national security impact in East Asia were South Korea, Singapore, and even Taiwan or Japan to feel pushed economically toward deepening ties with China in explicit diversification away from the dollar-denominated activities and investments (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.

- b) O impasse na Rodada Doha. O significado da ocorrência fica transparente quando levamos em conta alguns dos aspectos do processo que culmina nela.
1. As dificuldades enfrentadas pelos Estados Unidos e pelos 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 organizações não governamentais 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 o encontro 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, na qual 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 movia 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.

2. A ativação dos países em desenvolvimento 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, 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 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.

3. 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 do 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 de 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, p. 221-238). 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, 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 sorte de “consenso negativo” que perdura até hoje e que se expressa claramente no reduzido destaque dado à cobertura da OMC pela imprensa internacional.¹¹

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

Essa observação ganha peso maior quando registramos outro fracasso importante em sua agenda comercial. Referimo-nos, naturalmente, à Alca. Herdeira da iniciativa para as Américas, anunciada em meados de 1990 pelo presidente Bush, pai, a Área de Livre Comércio das Américas foi vitimada pelas vicissitudes que acompanharam a aplicação da grande estratégia americana desde o fim da década passada. Lançada

11 Depoimento de Jamil Chade, correspondente do **Estado de S. Paulo** em Genebra (ESTADO DE S. PAULO, 2010).

oficialmente na Cúpula de Miami, em dezembro de 1994, a Alca foi abalroada logo a seguir pela crise do peso mexicano e a rebelião de Chiapas. 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. 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.

- c) O confronto 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.

The history of humanity certainly has gone through unipolar periods and seen aspirations to world supremacy [...].

However, what is a unipolar world? [...].

It is world in which there is one master, one sovereign. And at the end of the day this is pernicious not only for all those within this system, but also for the sovereign itself because it destroys itself from within.

I consider that the unipolar model is not only unacceptable but also impossible in today's world. [...] What is even more important is that the model itself is flawed because at its basis there is and can be no moral foundations for modern civilisation.

Esta última afirmativa prepara um longo trecho em que 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.

One state and, of course, first and foremost the United States, has overstepped its national borders in every way. This is visible in the economic, political, cultural and educational policies it imposes on other nations. Well, who likes this? Who is happy about this?

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 Brasil, Rússia, Índia e China (Brics) – 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.

[...] it is impossible to sanction the appearance of new, destabilising high-tech weapons. Needless to say it refers to measures to prevent a new area of confrontation, especially in outer space [...].

In Russia's opinion, the militarisation of outer space could have unpredictable consequences for the international community, and provoke nothing less than the beginning of a nuclear era [...].

Plans to expand certain elements of the anti-missile defence system to Europe cannot help but disturb us. Who needs the next step of what would be, in this case, an inevitable arms race? I deeply doubt that Europeans themselves do.

Simultaneously the so-called flexible frontline American bases with up to five thousand men in each. It turns out that NATO has put its frontline forces on our borders, and we continue to strictly fulfil the treaty obligations and do not react to these actions at all.

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.¹²

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

12 Íntegra do discurso do presidente da Rússia (PUTIN'S PREPARED REMARKS, 2007).

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.¹³

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, 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 temos 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 já que já tivemos oportunidade de citar.

For the first time since the end of Cold War, challengers seek to prevent the use of the commons to extend American military dominance. After careful analysis of American war-fighting practices in the 1991 Persian Gulf war and subsequent wars in Yugoslavia, Afghanistan, and Iraq, potential adversaries recognize that, in all of these wars, the U.S. military depended on its access to, and use of, the global commons. This dependence on the commons is a vulnerability that, if exploited, could render the U.S. military less potent and easier to deter or defeat (DENAMARK; MULVENON, op. cit., 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 (cf. FLOURNOY; SHAWN, 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 desastre em que se tinha transformado a ocupação do Iraque. Os fatos são

13 Sobre o programa de reforma militar na Rússia, cf. Crone (2008, p. 63-81).

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 Sadan Hussein. Até aí tudo parecia seguir o roteiro traçado pelo secretário de 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 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 nosso argumento. 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 Tradoc (*U.S. Army Training and Doctrine Command*) 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, à frente 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 (cf. MURDEN, 2009, p. 178 et seq.).

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”:

Even a cursory examination of conflicts in Afghanistan, Iraq and Lebanon should debunk the myth that technology is capable of 'lifting the fog of war' and delivering a high degree of certainty in combat. Recent combat experiences confirm that war on land is fundamentally different from war in the air or at sea [...] leaders must recognise that war on land will remain fundamentally in the realm of uncertainty due to the human, psychological, political and cultural dimensions of conflicts as well as the immanent interaction with adversaries able to use terrain, intermingle with the population, and adopt countermeasures to technological capabilities (MCMASTER, 2008, p. 26-27).

**** ****

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 decompõe-se 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 (cf. ROSS; MAKOVSKY, 2009, p. 227-229). Mas o jogo tem muitas dimensões e envolve muitos outros atores, o que torna impossível determinar de antemão se o resultado será alcançado; 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”, quando examinada de perto, a orientação de sua política exterior parece enquadrar-se melhor na vertente moderada do cenário unipolar.

O futuro é imprevisível, mas não podemos nos dispensar de fazer projeções sobre ele, pois essa é uma condição imprescindível para agirmos na realidade. Para escapar a essa 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 (VELASCO E CRUZ; SENNES, 2006, p. 29-42). Resta esperar que o caminho em direção a ele seja o menos traumático possível.

REFERÊNCIA

ALBERT, Mathias. **Zur Politik der Weltgesellschaft. Identität und Recht im Kontext internationaler Vergesellschaftung.** Weilerswist, Velbrück Wissenschaft, 2002.

———. Hegemone und Multipolarität unter den Bedingungen von Engrenzung. In: LEGGEWIE, Claus; MÜNCH, Richard. **Politik im 21. Jahrhundert, ahrhunder.** Frankfurt am Main, 2001.

ALBERT, Mathias; STICHWEH, (Org.). **Weltstaat und Weltstaatlichkeit.** Beobachtungen globaler politischer Strukturbildung. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

ÁVIAL, Fabrício Schiavo; MARTINS José Miguel; CEPICK, Marco. Armas Estratégicas e Poder no Sistema Internacional: O Advendo 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.

BOIX, Carles; CODENOTTI, Bruno; RESTA, Giovanni. War, Wealth and the Formation of States. **American Political Science Association Meeting**, August 31, 2006.

BOSTON TERM MEMBER GROUP do Council of Foreign Relations. **The Bush Administration's Doctrine of Preemption (and Prevention): When, How, Where?**, Council of Foreign Relations, 1^o abr. 2004.

BUZAN, Barry. **The United States and the Great Powers. World Politics in the Twenty-First Century.** Cambridge: Polity Press, 2004.

CRONE, Oliver. Putins's Army: Between Decline, Reform and Revival. In: KORINMAN, Michael; RÚSSIA, John Laughland. **A New Cold War?** London/Portland, Oregon: Valentine Mitchell Academic, 2008.

DAALDER, Ivo H.; LINDSAY, James M. **América Unbound. The Bush Revolution in foreign Policy.** Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003.

DENMARK, Abrahan M.; MULEVENON, James. **Contested Commons: The Future of American Power in a Multipolar World.** Washington, DC: Center for a New American Security, 2010a.

_____. **Contested Commons: The Future of American Power in a Multipolar World**, 2010b.

ESTADO DE S. PAULO. In: SEMINÁRIO INEU (INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS), CEDEC, 4 mar. 2010 (depoimento de Jamil Chade, correspondente do **Estado de S. Paulo**, em Genebra).

EVENETT, Simon J. The WTO Ministerial Conference in Hong Kong; What Next?

EXCERPTS FROM PENTAGON'S PLAN: 'Prevent the Re-Emergence of a New Rival'. **The New York Times**, 8 mar. 1992.

FLOURNOY, Michele; SHAWN, Brimley. The Contested commons. U. S. Naval Institute. **Proceedings Magazine**, 135/ 7/1.277. **Quadrennial Defense Review Report**, Department of Defense, 02/2010.

FREY, Capt. Adam E. Defense of US Space Assets: A Legal Perspective. **Air & Space Power Journal**, v. 22, n. 4, 2008. www. **Winter 2008**.

FISCHER-LESCANO, Andreas; TEUBNER, Gunther. **Regime-Kollisionen**. Zur Fragmentierung des globalen Rechts. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2006.

JOURNAL OF WORLD TRADE, v. 40, n. 2, p. 221-238, 2006.

GARDELS, Nathan. Brzezinski:Russia's Invasion of Geórgia Is Reminiscent of Stalin's Attack on Finland. **Los Angeles Times**, 10 ago. 2008. .

GOLDSTEIN, Avery. **Rising to Challenge: China's Grand Strategy and International Security**. Stanford. Stanford University Press, 2005.

GOWAN, Peter. Instruments of Empire. **New Left Review**, 21, p.147-153, 2003.

_____. A Radical Realist. **New Left Review**, 41, p. 127-137, 2006.

GRACHEV, Andrei. **Gorbachev's Gamble. Soviet Foreign Policy & the End of the Cold War**. Cambridge: Polity Press, 2008.

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

HSIAO, Hsin-Huang Michael; LIN, Cheng-yi (Ed.). **Rise of china**. Beijing's strategies and implications for the Asia-Pacific. London e New York: Routledge, 2009.

HUNTLEY, Wade 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.

IKENBERRY, G. John; MASTANDUNO, Michael; WOLFORTH, Willian C. Introduction. Uinipolarity, State Behavior, and Systemic Consequences. **World Politics**, v. 61, n. 1, p. 1-27, 2009.

KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 1, p. 23-33, 1991.

LIEBER, Keir A.; Daryl G. Press. The End of Mad? The Nuclear Dimension of U.S. Primacy. **International Security**, v. 30, n. 4, p. 7-44, 2006.

LUTZ-BACHMANN, Matthias. Weltstaatlichkeit und Menschenrechte nach dem Ende des überlieferten. Nationalstaats. In: BRUNKHORST, Hauke; WOLFGANG, R.; LUTZ-BACHMANN, Matthias (Ed.). **Recht auf Menschenrecht**. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1999.

JOHNSON, Chalmers. **The Sorrows of Empire. Militarism, Secrecy, and the End of the Republic**. New York: Henry Holt and Company, 2004.

KISSINGER, Henry. Preemptive Strike on Iraq to Improve Peace Prospects. **The Sunday Times**, August, 11, 2002. No Brasil publicado com o título: Intervir no Iraque surge como imperativo. **Folha de S. Paulo**, domingo, 11 ago. 2002.

_____. Henry. Preemptive Strike on Iraq to Improve Peace Prospects. **The Sunday Times**, August, 11, 2002. No Brasil publicado com o título: Intervir no Iraque surge como imperativo. **Folha de S. Paulo**, domingo, 11 ago. 2002.

_____. Henry. Preemptive Strike on Iraq to Improve Peace Prospects. **The Sunday Times**, August, 11, 2002. No Brasil publicado com o título: Intervir no Iraque surge como imperativo. **Folha de S. Paulo**, domingo, 11 ago. 2002.

KIRSHNER, Jonathan. After the (Relative) Fall. Dollar Diminution and the Consequences for American Power. In: HELLEINER, Eric; KIRSNER, Jonhathan (Ed.). **The Future of the Dollar**. Ithaca/London: Cornell University Press, 2009.

MENZEL, Ulrich. Amerika: die neue Hegemonie der USA und die Krise des Multilateralismus. In: _____. **Paradoxien der neuen Weltordnung. Politische Essays**. Frankfurt am Mein: Suhrkamp, 2004.

MCMASTER, H. R. On War: Lessons to be Learned. **Survival**, p. 19-30, 2008.

MCNEILL, William H. **The Pursuit of Power. Technology, Armed force, and Societt since A. D. 1000**. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.

MURDEN, Simon W. **The Problem of Force. Grappling wit the Global Battlefield**. Boulder/London: Lyne Riener Publishers, 2009.

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. **Bargaining together in Cancún**: developing countries and their evolving coalitions. 2003.

POSEN, Adam. 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. Fred (Ed.). **The Long-Term International Economic Position of the United States**. Peterson Institute for International Economics, Special Report 20, 2009.

POSEN, Barry R. Command of the Commons. The Military foundation of U. S. Hegemony. **International Security**, v. 28, n. 1, p. 5-46, 2003.

_____. Grand Strategy of Restraint. In: FLOURNOY, Michèle A.; SHAWM, Brimley (Ed.). **Finding Our Way. Debating American Grand Strategy**. Washington, DC: Center for a New American Security, [s.d.].

PUTIN'S PREPARED REMARKS at 43rd Munich Conference on Security Policy. **Washington Post**, 10 Feb. 2007 (íntegra do discurso do presidente da Rússia).

ROSS, Dennis; MAKOVSKY, Davis. **Myths, Illusions, and Peace. Finding a New Direction for America in the Middle East**. New York: Viking Press, 2009.

SEABROOKE, Leonard. **US Power in International Finance. The Victory of Dividends.** Palgrave MacMillan, 2001.

SHAW, Martin. **Theory of the Global State. Globality as an Unfinished Revolution.** Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

TEUBNER, Gunther. Global Private Regimes: Neo-Spontaneous Law and Dual Constitution of Autonomous Sectors?. In: LADEUR, Karl-Heiz (Ed.). **Public governance in the Age of Globalization.** Aldershot, Ashgate Publishing Limited, 2004.

THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF the United States of America. Washington, DC: The White House, 2002.

URAYAMA, Kori. China Debates Missile Defense. **Survival**, v. 46, n. 2, p. 123-142, 2004.

U.S. NATIONAL SPACE POLICY. 31 ago. 2006.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. **Gigante precavio:** 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, Brasília, 2008a.

_____. **Textos acadêmicos.** In: III CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL O BRASIL NO MUNDO QUE VEM AÍ III CNPEPI. Conferência Índia. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008b.

VELASCO E CRUZ, Sebastião; SENNES, Ricardo. O Brasil no mundo: conjecturas e cenários. Estudos Avançados, v. 20, n. 56, 2006. (artigo reeditado em: VELASCO E CRUZ, Sebastião. **O Brasil no Mundo. Ensaio de Análise Política e Prospectiva.** São Paulo: Editora da Unesp, 2010.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics.** New York: McGraw-Hill, Inc., 1979.

WHEELER, Nicholas J. The Bush Doctrine: The Dangers of American Exceptionalism in a Revolutionary Age. **Asian Perspective**, v. 27, n. 4, p. 183-216.

WILLIAM, F. Buckley Jr. War on Hussein. As with tangos, wars require two parties. **National Review**, 14 set. 2001.



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea