

O gigante fora do tempo: A guerra do Iraque e o sistema global

Por Luiz Carlos Bresser-Pereira

Nunca o mortal deve colocar seu orgulho alto demais.

Ésquilo, Os persas.

Under the presidency of George W. Bush the US is a giant out of time. The age of balance of powers' diplomacy and imperial wars is over. We live now in the world of global capitalism and democracy, where National States compete through their business enterprises. In the Global System the main task is to develop an international institutional system through multilateral actions. The Bush administration, however, did not understand that, and waged a unilateral war against Iraq. In acting this way, without the support of the United Nations, president Bush's conservative and messianic entourage is ruling the US against its real national interests. The world is today more insecure than before the war, and lacks the required leadership to fight the real enemies: terrorism, drugs, poverty and climate change.

A guerra contra o Iraque ficará provavelmente na história dos Estados Unidos como um dos grandes equívocos de seu governo. A decisão unilateral desse país de iniciar a guerra terminou em vitória militar, mas, com o transcorrer do tempo, provavelmente veremos que resultou em derrota política, na medida em que seu caráter unilateral conflitou com a lógica básica da globalização. As 6 milhões de pessoas que se reuniram para protestar no dia 15 de fevereiro de 2003, principalmente nos países cujos dirigentes estavam apoiando a guerra, foram uma indicação clara da existência da sociedade civil mundial. O fato de que essa opinião pública, e a maioria dos governos, condicionasse seu apoio à guerra à aprovação do Conselho de Segurança constituiu uma demonstração do poder moral da ONU. A grande potência, porém, ignorou que vivemos na era da globalização e da democracia e, apenas apoiada pelo Reino Unido, lançou-se em uma guerra aparentemente

vitoriosa. Terminado o conflito, a hegemonia americana, em vez de ter se afirmado, ficará provavelmente prejudicada; a maior segurança pretendida pela guerra resultará no seu contrário: em reforço do terrorismo, em maior insegurança em todo o mundo, e em maior instabilidade política no Oriente Médio.

Confirmando-se esses resultados negativos nos próximos meses e anos, concluiremos que o governo do presidente Bush acabou agindo contra os interesses nacionais do seu próprio país, ao investir contra o sistema econômico e político global do qual seu país é hegemônico e principal beneficiário. Seu equívoco deriva de uma compreensão errada do que significa hegemonia em um sistema internacional, que não se define mais pelo equilíbrio de poderes, mas pela globalização e pela democracia, e no qual não

Luiz Carlos Bresser-Pereira ensina economia política na Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

existe espaço para ações imperiais. Neste ensaio, vou procurar argumentar a favor dessas duas afirmações, não a partir de considerações de ordem moral, mas baseado na tese de que o fim da Guerra Fria sinalizou que se completara uma profunda mudança no sistema das relações internacionais ocorrida durante o transcorrer do século XX – mudança cujas implicações o governo norte-americano não está percebendo.

No mesmo dia 11 de Setembro, em que os Estados Unidos sofreram o ataque, o governo Bush declarou-se em guerra, inusitada, cujo adversário era desconhecido. Inicialmente imaginou-se que se tratava de uma guerra contra o terrorismo, embora se saiba que terrorismo não se vence com guerras, mas com política e com política. Seria, então, uma guerra contra aqueles países que apoiavam o terrorismo? Como o Afeganistão era o único país que se enquadrava com clareza nessas condições, a guerra contra esse país pareceu natural. Esta aconteceu, mas nem por isso acabou. Voltava a pergunta: contra quem será essa guerra? Um pouco mais tarde, porém, quando o presidente americano tornou pública a sua doutrina de segurança, baseada na ação preventiva, deixou claro que o estado de guerra, que vigorava no quadro do sistema do equilíbrio de poderes, voltava a ser permanente: os Estados Unidos antecipar-se-ão e farão guerra a quem quer que ameace atacá-los ou, mais simplesmente, a quem ameace a sua hegemonia militar. Abandonou, assim, o princípio da contenção, que orientou sua ação durante a Guerra Fria, e estabeleceu o princípio da guerra preventiva, que nem mesmo no tempo do regime do equilíbrio de poderes, vigente desde o Tratado de Westfalia até o final do século XX, era considerado legítimo.

Tratava-se agora de aplicar a nova doutrina. Por algum tempo o governo norte-americano parecia estar à procura de um

novo inimigo contra o qual desencadear esse tipo de guerra. Finalmente, o Iraque foi escolhido, embora não se encontrasse evidência de relação de Saddam Hussein com o terrorismo internacional. Não ficou também demonstrado que possuísse armas de destruição em massa, ou que representasse ameaça iminente contra a segurança dos Estados Unidos. Ao escolher este inimigo ficou claro, portanto, que vencê-lo não terminaria o estado permanente de guerra.¹ O Iraque foi o primeiro inimigo escolhido, porque a Guerra do Golfo de 1991 ficara inacabada, e assim significara uma derrota para os Estados Unidos. O regime ditatorial e secular de Saddam Hussein representava um desafio ao poder norte-americano – um desafio que os falcões que rodeiam o presidente Bush não podiam deixar sem resposta. Como a doutrina de segurança de Bush já estava pensada há dez anos,² o novo inimigo estava escolhido antes de sua eleição. Cerca de 40 falcões, muitos dos quais hoje ocupam postos-chave no governo Bush, escreveram em 1998 uma carta aberta ao presidente Clinton afirmando que o regime de Saddam Hussein “representava uma ameaça iminente” contra os Estados Unidos, e propunham uma ação imediata.

Ao fazer essa guerra, o grande país, em vez de usar a sua hegemonia para garantir a ordem e a paz universais, e lutar contra os grandes inimigos que nos ameaçam – a fome, a droga, o tráfico de mulheres, o crime organizado, o terrorismo, o aquecimento global –, transformou-se na fonte mais geral de insegurança para todos, inclusive para os próprios americanos. Por outro lado, ao decidir atacar unilateralmente o Iraque, os Estados Unidos colocaram-se fora da lei internacional. Esta não tem poder coercitivo, mas é um sistema jurídico internacional estabelecido durante todo o século passado, com participação ativa do grande país.

O repúdio que a ação militar americana provocou em todo o mundo não foi, portanto, surpreendente, a não ser pela dimensão e pelo caráter planetário dessa reação. Para obter apoio interno para sua guerra preventiva, o governo norte-americano contou com o nacionalismo de uma parte do seu povo, e com a colaboração perversa da maioria da mídia americana, que desinformou a respeito das resistências cívicas à nova política internacional e estimulou a guerra. Para obter apoio externo, procurou subornar ou submeter à chantagem os demais países, adotando uma clássica perspectiva imperial. Finalmente logrou o acordo do povo americano, mas não o do resto do mundo.

No entanto, mesmo o apoio nacionalista da opinião pública norte-americana não foi completo, porque a decisão de guerrear contradisse princípios jurídicos e morais básicos. De acordo com um dos princípios dos direitos humanos – aquele que fundamenta o Direito Penal –, ninguém poderá ser condenado sem ter antes cometido crime definido em lei. Culpar alguém por crime que ele cometerá no futuro só é compatível com os regimes de exceção mais violentos.³

Surtem, então, as perguntas: estão os Estados Unidos a partir de agora em guerra permanente contra os que se dispuserem a desafiar o poder americano? Pretendem com isto transformar-se em império, como tem sido freqüentemente afirmado? Em um império sem colônias? Em um império benevolente? Quais as razões dessa mudança de política? Quais os objetivos realmente visados? Trata-se de um desvio circunstancial de rota, ou existem problemas estruturais na democracia americana?

Do equilíbrio de poderes à globalização⁴

No passado, outros impérios agiram da mesma forma e, no entanto, não foram objeto de repúdio universal. O que mu-

dou? O que transformou uma prática, que antes era admitida e mesmo admirada, em um ato de barbárie? Mudou, fundamentalmente, a própria lógica das relações internacionais. O mundo do século XXI não é mais o da diplomacia do equilíbrio de poderes, no qual grandes potências, geralmente vizinhas, ameaçavam-se com guerra em virtude de problemas de fronteira, e eventualmente a evitavam com a diplomacia, mas o mundo da globalização, no qual os países competem entre si comercialmente por intermédio de suas empresas, e relacionam-se uns com os outros por meio de um complexo sistema multilateral. Não é mais, também, o mundo dos regimes aristocráticos e autoritários, mas o da democracia, no qual o único regime político legítimo é aquele que vive sob o império da lei, e no qual os dirigentes são políticos escolhidos em eleições livres e competitivas.

O sistema internacional do equilíbrio de poderes foi vigente desde o tratado de Westfalia. É o regime ao qual corresponde, historicamente, à Revolução Capitalista, à formação dos grandes Estados-nação, e à abertura de todos os mercados ao comércio internacional. Com o fim da Guerra Fria, esse regime esgotou-se exatamente porque as fronteiras de todos os grandes países se tornaram definidas, e porque todos os mercados se abriram. No pré-capitalismo, as guerras eram a forma natural de vida. A partir delas se obtinha o butim, escravos, ou colônias que pagassem elevados tributos. Era com a guerra e o controle da propriedade da terra por uma aristocracia militar que se realizava a apropriação do excedente econômico pelos grupos e nações dominantes. Nenhum grupo social podia ser dominante sem controlar o Estado. Com a Revolução Capitalista isto deixou de ser verdade, na medida em que o excedente deixou de ser extraído pela violência, tomando agora a forma de lucro – e mais tarde também de altos ordenados – obtido nos mercados.

Em um segundo momento histórico, no longo período de Revolução Capitalista, ou de formação dos Estados nacionais, o sistema do equilíbrio de poderes foi dominante. As guerras eram ainda necessárias, não mais para a apropriação direta do excedente, mas para que o sistema capitalista pudesse operar em espaços cada vez mais amplos: nos mercados nacionais, com a definição das fronteiras dos Estados-nação, e no mercado internacional, com a abertura das economias periféricas. Entre os séculos XVII e XIX, as grandes potências definiram suas fronteiras com o uso da força militar, e, por meio do imperialismo, abriram mercados para si próprias. No século XX, as últimas disputas de fronteira entre os grandes países foram resolvidas, e os mercados do mundo periférico foram abertos para todos. Porém, já no século XX começava a crise do sistema do balanço de poderes.

As duas grandes guerras mundiais do século XX, que na verdade foram uma só, revelaram-se irracionais e gratuitas, na medida em que não tinham condições de trazer ganhos previsíveis para quem atacou, e só evitaram perdas maiores para quem se defendeu. A motivação alemã em 1914 era apenas a vontade da Prússia de provar ao mundo seu poder recentemente adquirido; a da França, de recuperar a Alsácia. Nenhuma dessas razões faziam sentido para o mundo europeu que, no início do século XX, já se sentia suficientemente civilizado para evitar guerras entre iguais. Sentiam-se, porém, ainda em condições de manter seus impérios. Entretanto, em seguida ao fim da Segunda Guerra, as grandes potências imperiais deram-se conta de que a dominação colonial se tornara irracional, causando mais prejuízos do que ganhos. Não seria a reserva de mercados para si próprios, mas a abertura de mercados para todos, que os países mais ricos poderiam continuar a beneficiar-se das relações internacionais.

O que importava, agora, era a constituição e institucionalização do mercado mundial. Abria-se, assim, o caminho para a globalização que, no plano econômico, significa que o capitalismo passou a ser dominante em todo o mundo, na medida em que todos os mercados foram abertos. Um capitalismo mais dos técnicos do que dos capitalistas, no qual o conhecimento técnico e organizacional se transformou no novo fator estratégico de produção, mas onde as leis da acumulação capitalista continuaram em pleno vigor. Um capitalismo tão poderoso em promover o desenvolvimento tecnológico, quanto cego na produção da injustiça.

Durante 40 anos o caminho na direção do capitalismo global foi atrasado pela Guerra Fria, um fenômeno de bases ideológicas em vez de econômicas, que manteve uma parte do mundo relativamente fechada ao comércio e às finanças internacionais. Entretanto, com o colapso da União Soviética, a globalização tornou-se definitivamente o novo sistema de relações internacionais, substituindo o sistema do equilíbrio de poderes. E, mais amplamente ainda, tornou-se o novo sistema político que organiza o mundo em torno da Organização das Nações Unidas e do sistema institucional internacional criado em torno dela. Como os Estados-nação conservam sua soberania, esse sistema político está longe de se constituir em um Estado mundial, mas dele já participa uma ampla sociedade civil capaz de formar opinião pública e conjuntamente com o sistema jurídico internacional, legitimar ou deslegitimar ações.

Uma terceira grande fase da história das relações internacionais se abria. A primeira foi a pré-capitalista, na qual não se podia falar com propriedade em relações internacionais, e a segunda, a da formação dos Estados nacionais e da vigência do sistema de equilíbrio de poderes. Agora as fronteiras de todos os grandes países, exceto as do Paquistão com a Índia, estão

definidas, e todos os mercados estavam abertos; nenhum grande Estado-nação, exceto esses dois, têm inimigos entre outros grandes países. O comércio, os investimentos diretos e as finanças passam a ter como espaço todo o mundo, e a competição econômica torna-se generalizada.

Começa, assim, a era do sistema global, na qual os Estados-nação tornaram-se mais interdependentes, mas não perderam a sua soberania. Pelo contrário, contradizendo o que afirma o saber convencional, os Estados-nação tornaram-se ainda mais estratégicos no plano das relações econômicas, na medida em que a globalização é a competição entre as empresas apoiadas por seus respectivos Estados nacionais, ou, mais diretamente, é a competição entre os Estados nacionais por meio das suas empresas.⁵ Estas devem agora competir internacionalmente por intermédio do comércio, da tecnologia, dos investimentos diretos e dos financiamentos; porém, nessa competição, os Estados nacionais sabem perfeitamente quais empresas devem apoiar – ou seja, quais são aquelas de propriedade principal de seus cidadãos –, como estas sabem de quem esperar apoio. Neste sistema econômico e político global, as grandes companhias que investem no exterior se autodenominaram multinacionais. Sua nacionalidade, todavia, continua clara, como continua claro o papel do respectivo Estado-nação.⁶ Nesse sistema global, já se constituem valores, instituições e mecanismos de solidariedade de caráter puramente global, contudo, os nacionalismos permanecem vivos, e os Estados nacionais, estratégicos.

Surge a política da globalização

Durante todo o século XX, culminando com o fim da Guerra Fria, a diplomacia clássica cedeu lugar à diplomacia moder-

na ou à política internacional, na medida em que a diplomacia de potências inimigas em luta por territórios deu lugar à política de países adversários no campo comercial. Em um sentido amplo, diplomacia é um aspecto da política, mas, no sentido mais restrito, a política substitui a diplomacia. Na política internacional, um sistema internacional de direito se constituiu para regular as relações comerciais e sociais internacionais, agora muito mais intensas.

A política doméstica, que teve um momento excepcional na democracia grega e na república romana, ressurgiu com toda força no processo de formação dos Estados-nação. A partir do momento em que o monarca fez um acordo com a burguesia para garantir o mercado nacional livre, ele assegurou seu poder absoluto em relação aos senhores feudais, mas em seguida esse poder paradoxalmente limitado. O mercado nacional, para poder operar, necessitava de normas, e estas, embora formalmente ditadas pelo rei, deviam ser negociadas com a burguesia, que era quem fazia o comércio e pagava os impostos. Nesse processo institucional a negociação e argumentação – ou seja, a política – passavam a ser centrais. Uma política que, no século XIX, se transforma em liberal, e no século XX se torna democrática. Uma política que regula e viabiliza o sistema capitalista, mas, em compensação, define valores e põe freios aos abusos que lhe são inerentes. Uma política que cria espaços de liberdade em um mundo marcado por restrições econômicas.

No século XX, a política internacional deu origem a um sistema jurídico internacional e a organizações, encabeçadas pela ONU, encarregadas de definir e implementar tal sistema. O novo sistema começa a surgir com a Liga das Nações, que posteriormente se transforma na ONU; avança, ainda que com um conteúdo multilateral

reduzido, com as organizações financeiras de Breton Woods; e dá um passo importante com a formação da OMC. Ao mesmo tempo, caminha regionalmente, com a formação de zonas de comércio livre e uniões aduaneiras, que irão encontrar na União Européia sua forma mais avançada – o triunfo da política na formação de um sistema que pouco a pouco vai assumindo as características de Estado confederado. Esse sistema político internacional é uma parte essencial do sistema global. Não é possível pensar em globalização sem ter como referência política a ONU e todo o complexo sistema de normas e valores criados em torno dela.

O século XX foi também o século da democracia. Com a revolução capitalista e a industrialização, três novos atores surgiram: a burguesia, a classe trabalhadora e a nova classe média profissional. Da incorporação inevitável dessas três classes sociais no processo político resultaram as democracias modernas. Essas emergem no início do século XX, quando o estado de direito e as liberdades individuais liberais já haviam se consolidado, e o temor de que trabalhadores com direito a voto fizessem a revolução socialista começava a desaparecer. Um a um, os principais países ricos adotaram o sufrágio universal, e a democracia se transformou no regime preferido por todos. Não apenas porque assegurava a liberdade e a participação de todos no poder, ainda que para muitos de forma ainda muito limitada, mas principalmente porque afinal, em um mundo em que o excedente econômico deixara de ser apropriado pela violência para sê-lo pelo mercado, a democracia tornara-se o regime político que melhor garantia a ordem pública. Além disso, as novas classes dominantes – a alta burguesia e a alta classe média profissional – eram agora tão grandes, que exigiam normas claras para que pudessem aceder e dividir o poder.

Durante a segunda metade do século XX, os Estados Unidos passam a liderar a política internacional a partir de sua aliança atlântica com a França e a Alemanha, ao mesmo tempo em que, como o país economicamente mais poderoso, tomam a iniciativa de liberalizar os mercados que, embora abertos, continuam relativamente controlados pelos respectivos Estados. Da mesma forma que estes Estados nacionais apóiam suas empresas multinacionais na busca de mercados internacionais, protegem também suas empresas, grandes – e pequenas, multinacionais e nacionais – conservando relativamente fechados os respectivos mercados nacionais. O fechamento do mercado nacional de trabalho e o protecionismo ainda existente para os agricultores e empresários locais são duas práticas diretamente relacionadas com o caráter nacional das democracias, nas quais apenas os cidadãos têm direito a voto. Assim, além da proteção direta do mercado de trabalho, os mais variados tipos de protecionismo continuam a existir, agora com mais força nos países ricos, que buscam proteger sua mão-de-obra mais cara da concorrência internacional. Estas limitações da globalização, mostrando a contínua relevância dos Estados nacionais, não impedem que o novo sistema de relações internacionais que emergiu da Guerra Fria seja global.

Por uma série de razões particulares, esse sistema caracteriza-se pela existência de uma única potência hegemônica e de um conjunto de potências secundárias, regionais. Esta hegemonia, porém, está longe de ser absoluta, particularmente porque o mundo de hoje é global no plano econômico internacional, e democrático no campo político nacional. Para que ele possa ser democrático no plano internacional seria preciso que a ONU possuísse um poder que ainda não tem. Dessas duas características centrais, situadas em dois

planos diferentes, deriva o caráter necessariamente multilateral do mundo atual. Nele não há outra alternativa senão que as decisões sejam tomadas com a participação efetiva, ainda que desigual, das potências secundárias e dos demais membros da ONU.

A luta pela abertura dos mercados de bens, serviços, e capitais promovida principalmente pelos Estados Unidos marcou todo o processo de negociações comerciais do pós-Segunda Guerra. Os países passavam agora a negociar, a fazer política a favor de seus interesses nas arenas mundiais. Por outro lado, a revolução representada pela tecnologia da informação tornava todo o mundo muito mais próximo, e permitia que as relações políticas e culturais na sociedade civil também se tornassem globais. Neste novo quadro, as trocas econômicas e culturais mundiais e os blocos comerciais regionais ganharam importância relativa, enquanto os blocos militares a perderam.

Mas o alinhamento da Inglaterra com os Estados Unidos, e o da Alemanha e da Rússia com a França, a partir da guerra contra o Iraque, não indicariam que dois novos blocos de poder estariam repetindo o velho sistema do equilíbrio de poderes? Apenas aparentemente, porque, se os fatos tornaram claras a subordinação do Reino Unido aos Estados Unidos e a aliança França-Alemanha, com a aproximação importante da Rússia ao sistema europeu, isto não significa que os dois grupos sejam inimigos que se ameaçam com guerras. São apenas competidores ou adversários mais qualificados que, nesta eventualidade, colocaram-se em campos opostos não por motivos econômicos mas porque a opinião pública nos países do segundo grupo não deixou nenhuma dúvida quanto à sua posição ética e jurídica de reprovação à guerra norte-americana.

A mudança de política dos Estados Unidos

Em síntese, o século XX foi o século da constituição do sistema global de relações internacionais. No plano econômico foi o século da globalização, e no plano político, o século da democracia e das instituições internacionais. A globalização continua a dividir o excedente econômico entre as nações tão injustamente quanto os capitalismo nacionais o dividem no nível interno. É o novo reino da necessidade, do cobertor curto, das restrições econômicas. Mas é também o reino das comunicações a nível global, não apenas entre os ricos, mas também entre uma classe média cada vez mais preocupada com os problemas da justiça. A democracia, por sua vez, passa a utilizar o Estado tanto para garantir os mercados quanto para corrigir suas falhas e as injustiças distributivas que lhe são inerentes. O sistema global não tem mais interesse em guerras. O que se deseja é a manutenção da ordem internacional: uma ordem que interessa a todos, pois o comércio internacional pode ser um jogo de soma maior do que zero. Agora só fazem sentido intervenções militares de caráter policial, para garantir essa ordem.

A globalização, porém, interessa principalmente aos países ricos, que têm melhores condições de competir, e em particular aos Estados Unidos, que são hegemônicos no plano econômico e controlam a moeda-reserva do mundo, o dólar. Os presidentes norte-americanos, que não tinham inimigos entre seus vizinhos, perceberam, desde o presidente Wilson, que o interesse do seu país era aumentar a abertura dos mercados. Com o fim da Guerra Fria, o presidente Clinton percebeu que o longo esforço de seu país para abrir todos os mercados fora bem-sucedido, e fez o jogo político da globalização – um jogo intrinsecamente multilateral – com energia e determinação. Ele fazia o discurso da

globalização ao mesmo tempo que buscava maiores vantagens para seu país. Nesse processo, percebeu que a guerra perdera importância relativa, e reduziu em cerca de um terço as despesas militares dos Estados Unidos, sem entretanto prejudicar o avanço das novas tecnologias, cuja sinergia com as despesas militares é conhecida.

Com o presidente Bush, a política externa norte-americana sofreu uma mudança de 180 graus. Em vez de promover a globalização, o governo passou, na prática, a atacá-la, ao ignorar o caráter multilateral do mundo global, e ao aumentar a insegurança de um sistema cuja principal demanda é de segurança.⁷ Em uma sociedade global em construção, na qual os grandes Estados-nação deixaram de ser inimigos que se ameaçavam com guerras, transformaram-se em democracias e passaram a competir comercialmente por meio de suas empresas privadas, o presidente dos Estados Unidos pretende impor sua vontade de forma imperial, com a pressão econômica e o uso da força militar. Ao propor a guerra contra o Iraque, da mesma forma que antes, ao denunciar o acordo de Kyoto, ou ao recusar a jurisdição da Corte Internacional Penal de Justiça, Bush e os falcões nacionalistas que o rodeiam, divididos em dois grupos, os neoconservadores da Costa Leste e os cristãos messiânicos do Centro-Sul, revelam-se governantes incapazes de compreender a natureza do tempo em que vivem. Transformam os Estados Unidos em um gigante fora do tempo, que age como se estivesse no século XIX.

Henry Kissinger, falcão histórico norte-americano que não teve dúvidas em apoiar a guerra, escreveu, logo após a queda de Bagdá, um artigo com um título muito sugestivo: “Para que o mundo não volte para o século XIX”. Nesse texto, ele revelou grande preocupação com “a erosão progressiva da aliança militar ocidental que durante meio século foi a base da política

externa americana”. Entretanto, revelando a alienação em que se encontram as elites conservadoras norte-americanas, intoxicadas pelo seu próprio poderio militar, recusa-se a discutir o problema do unilateralismo americano, afirmando que “é chegada a hora de pôr um fim à discussão sobre unilateralismo *versus* multilateralismo”, e concluindo com um conselho tão antidemocrático quanto patético: “Nossos adversários europeus nas controvérsias recentes deveriam parar de encorajar tendências de suas mídias de descrever o governo norte-americano como figuras semelhantes a Rambo (...)”.⁸ Ao fazer afirmações desse tipo, o ex-secretário de Estado americano percebe o risco da volta do mundo ao século XIX, mas não identifica a causa, porque continua a pensar em termos da diplomacia do equilíbrio de poderes.

Imperialismo ou sistema global?

Neste mundo global e crescentemente democrático, o governo Bush, usando o 11 de Setembro como uma desculpa, limita os direitos de cidadania dentro dos Estados Unidos, afrontando os princípios democráticos, e no plano internacional decide agir unilateralmente como se fosse um império, quando, no século XXI, já não há mais espaço para as decisões unilaterais. Só há espaço para a política exercida internacionalmente no nível multilateral, com a participação dos governos de todos os países, das ONGS internacionais, e de todos os cidadãos que lograrem ser ouvidos no grande espaço público que a sociedade civil internacional vai aos poucos criando. Joseph Nye argumentou que os Estados Unidos, embora hegemônicos, não o são suficientemente para poder agir dessa forma. A hegemonia dos Estados Unidos seria mais militar do que econômica, e mais econômica do que cultural

ou ideológica.⁹ Concordo com Nye mas, no passado, potências que eram relativamente menos hegemônicas do que os Estados Unidos, por exemplo, a Inglaterra no século XIX, nem por isso estavam impedidas de agirem unilateralmente e serem impérios. Nos termos em que estou argumentando, os Estados Unidos não podem ser império, não porque não tenham suficiente força militar para tal, mas porque as normas que organizam as relações internacionais mudaram estruturalmente durante o século XX no quadro da globalização.

A globalização entendida no sentido amplo que estou aqui empregando, como o sistema econômico e político global, corresponde ao que Hardt e Negri impropriamente chamam, em seu notável livro com esse título, de Império.¹⁰ Diferentemente deles, que insistem na idéia de que os Estados nacionais perderam relevância no sistema global, afirmo o seu novo papel estratégico no plano econômico. Como eles, vejo na globalização não apenas uma ameaça mas também uma oportunidade. Diferentemente deles, porém, para os quais essa oportunidade deverá ser aproveitada pela “multidão” (um outro nome para povo), vejo um espaço para que os Estados-nação menos poderosos também possam se afirmar. Compartilho com eles a convicção de que o tempo do imperialismo já terminou. Nenhum país, nem mesmo os Estados Unidos, pode pretender ser imperial no sistema global. Há uma incompatibilidade intrínseca entre a globalização (ou o Império) e o imperialismo.

O sistema global, caracterizado pela competição generalizada, por um crescente conjunto de normas jurídicas definindo essa competição, e pela democracia nacional, enfrenta hoje três grandes desafios institucionais nas suas relações internacionais: o primeiro é o do Direito Internacional Privado – de avançar na regulação dos mercados e, mais amplamente, na de

todas as relações sociais de indivíduos e empresas internacionais; o segundo é o de definir as regras do jogo do próprio desenvolvimento tecnológico e científico, que continua a ser a esperança do mundo de maior progresso material e de vida mais longa e saudável, porém se transformou também em grande ameaça para o futuro, na medida em que o uso político dos avanços científicos e tecnológicos poderão levar à destruição do meio ambiente e do próprio mundo; e o terceiro é o do direito internacional público – de avançar na definição das relações entre os Estados-nação. Ora, esses três desafios, que antes se buscou enfrentar pela diplomacia, no quadro do sistema do equilíbrio de poderes, só poderão ser resolvidos hoje pela política. Essa se expressa na vontade das nações, e revela-se na nova sociedade civil que está surgindo com grande intensidade, à qual a Internet deu nova dimensão criando novas possibilidades.

Poderão esses desafios, que certamente valem para os demais países do mundo, não valer para os Estados Unidos? Poderá este país agir imperialmente neste mundo da política? Ou o interesse nacional norte-americano está exatamente em exercer seu papel de líder mundial e, por meio de uma ação política multilateral, fazer frente à necessidade de se criar um sistema jurídico internacional e de regulamentar o desenvolvimento científico e tecnológico? A forma pela qual faço as perguntas já sugere a resposta. No mundo da competição global e da democracia, no qual a opinião pública tem um papel cada vez mais importante, e os interesses econômicos só podem ser alcançados em um quadro de paz e segurança, os países continuarão a buscar seus interesses nacionais, mas todos terão de fazê-lo nos quadros de negociações e acordos. As negociações exigirão compromissos, os acordos demandarão argumentação e persuasão – dois instrumentos fundamentais da ação política. No caso da

guerra contra o Iraque, o governo Bush, em um primeiro momento, não se recusou frontalmente à política, tanto assim que buscou o apoio do Conselho de Segurança e nele argumentou a favor dos seus pontos de vista. Mas o presidente americano e seus assessores nunca hesitaram em declarar que recorriam ao Conselho de Segurança como uma concessão (não por convicção), e que, finalmente, tomariam a decisão que mais interessasse a seu país, independentemente de haver convencido os demais membros do Conselho de Segurança. Afinal, o que vimos foi o governo americano, ao falhar diplomaticamente e não conseguir persuadir seus interlocutores de todo o mundo, tomar a decisão unilateral de fazer a guerra contra o Iraque.

Mas não eram, ou não são, os Estados Unidos o baluarte da democracia, a fonte da segurança mundial? Não são o poder hegemônico benevolente, como seus intelectuais orgânicos gostam de chamá-lo? Já foram um baluarte da democracia e da segurança mundial, não mais. E jamais foram benevolentes, ainda que fossem menos violentos do que os poderes imperiais do passado. Conforme observa Stanley Hoffmann, historiador de Harvard, existe nos Estados Unidos, desde o fim da Guerra Fria, “o sonho de um império benevolente alimentado pelo reconhecimento planetário, embora repousando exclusivamente na opinião de seu próprio *establishment*”.¹¹ Depois desta guerra contra o Iraque, porém, os Estados Unidos se transformaram na maior fonte de insegurança no plano mundial. Ao bombardear e invadir um pequeno inimigo que, embora governado por um ditador sanguinário, que não ameaçava mais sequer os próprios vizinhos que no passado atacou, os Estados Unidos mudaram seu papel no mundo. O grande defensor da democracia e dos direitos humanos transformou-se na maior ameaça a esses valores políticos fundamentais. É difícil acreditar que tal

mudança possa atender aos interesses nacionais dos Estados Unidos quando vemos a rejeição que provocou na opinião pública mundial, na própria opinião mais esclarecida dos Estados Unidos, e a recusa de apoio entre os países, inclusive os mais próximos a ele, como o Canadá e o México. Esta afirmação violenta do poder norte-americano não interessa a seu trabalhadores nem a suas elites, não responde a demandas nem do trabalho nem do capital americano. O fato de a opinião pública americana ainda dar apoio a Bush e à guerra significa pouco. É uma manifestação de nacionalismo exacerbado, confirmando um fato que a história nos ensina: dirigentes que governaram contra os interesses nacionais de seu povo muitas vezes tiveram, por algum tempo, o apoio desse mesmo povo.

Ao fazer essas afirmações, estou pensando qual seria o papel dos Estados Unidos na nova ordem internacional da globalização. Essencialmente seria o de liderar o processo de constituição de um sistema de direito internacional mundial. Esse processo avançou muito no século XX, a partir da constituição da ONU e da Declaração dos Direitos do Homem, de 1948. Mas há muito a avançar nessa direção. Por outro lado, no plano militar, ainda existe um espaço importante para as ações militares: o do exercício do poder de polícia internacional, com o apoio da ONU. Em certos momentos, como aconteceu nos anos de 1990 nos Bálcãs, os grandes países precisam intervir para arbitrar o conflito e terminar com a guerra. Em relação ao conflito entre a Palestina e Israel, era este papel de árbitro que se esperava dos Estados Unidos depois que terminou a Guerra Fria.

No processo de liderança multilateral de criação de um sistema internacional mais ordenado, espera-se que os Estados Unidos defendam seus interesses como os demais países devem defender os seus.

Foi isto o que Clinton fez em toda a sua presidência ao transformar a globalização em sua bandeira. Sua política, como a de abrir a conta de capitais e de propor o crescimento com poupança externa (que eu chamei de Segundo Consenso de Washington) causou graves prejuízos para outros países, especialmente os países de desenvolvimento intermediário como o Brasil e a Argentina.¹² Mas cabia aos brasileiros e argentinos defenderem seus interesses. Os Estados Unidos, ao defenderem os interesses norte-americanos, agiram como deles se espera: estavam sendo os líderes do jogo da globalização, em que os jogadores não ganham igualmente, mas do qual a soma tende a ser maior do que zero.

Os motivos alegados da guerra

Duas questões colocam-se diante dessa mudança da política dos Estados Unidos. Por que Bush conseguiu levar seu país para uma direção tão equivocada? E quais as conseqüências que se podem prever desta escolha? Para responder à primeira pergunta, limitar-me-ei ao problema da guerra.

Os argumentos a favor da guerra variaram no tempo. Primeiro foi a ameaça representada por armas químicas de destruição em massa. Só a guerra preventiva poderia impedir esse perigo. Entretanto, o governo norte-americano não foi capaz de explicar por que a clássica política da contenção ou da dissuasão não seria suficiente. O poder de dissuasão foi efetivo durante tantos anos para conter um inimigo muito mais poderoso. Por que não o seria agora? Como os Estados Unidos argumentavam com a ameaça das armas de destruição em massa, o secretário-geral da ONU, Kofi Anan, sabiamente ignorando a afirmação reiterada do governo americano de que era inútil retomar as inspeções,

conseguiu convencer o governo do Iraque a permiti-las. Retomadas as inspeções, nada se verificou. Pelo contrário, o que se viu foi a disposição do Iraque de aceitar as inspeções aéreas dos U-2 da ONU, as entrevistas não-monitoradas dos técnicos iraquianos, a destruição de foguetes de média distância. Dessa forma, o argumento da segurança não conseguiu convencer a maioria dos membros do Conselho de Segurança, nem a opinião pública mundial.

O governo Bush deixou, então, de dar tanta ênfase à segurança militar, e apresentou um novo argumento. Com a guerra seria possível implantar a democracia no Iraque e, a partir dela, em todo o Oriente Médio. O novo argumento, entretanto, era ainda menos plausível do que o primeiro. Por que começar pelo Iraque, se há tantas outras ditaduras ainda sobrevivendo no mundo? Não obstante, foi esse o argumento que permaneceu. Foi com ele que os militares norte-americanos convenceram suas tropas de que sua missão no Iraque era o de libertar o povo iraquiano do jugo ditatorial.¹³ Ainda que a probabilidade de se implantar uma verdadeira democracia no Iraque seja mínima, visto que o país não realizou ainda sua revolução capitalista e continua dividido por facções religiosas quase tribais, o discurso americano durante a guerra foi essencialmente esse.

A guerra não pode, portanto, ser explicada pelos argumentos americanos. Qual seria, então, sua verdadeira razão? A explicação mais comum é a de que os Estados Unidos estariam, dessa forma, buscando assegurar-se do suprimento de petróleo, que se tornou particularmente estratégico para eles, na medida em que suas próprias reservas representam apenas 2% das reservas mundiais. Por outro lado, a preocupação de Bush e de parte de seus assessores com o tema, dadas suas relações com a indústria do petróleo, são bem conhecidas. Com base nesses fatos, Jeffrey Sachs foi um dos intelectuais que mais

consistentemente defendeu, de forma crítica, a tese de que o petróleo estaria na base da guerra. Argumentou com base em um documento preparado pelo Instituto James Baker III de Políticas Públicas, da Universidade Rice. Esse estudo deixa claros dois pontos. Em primeiro lugar, o Iraque é vital para o fluxo de petróleo do Oriente Médio, pois possui a segunda maior reserva petrolífera do mundo. Segundo o relatório, os EUA precisam do óleo iraquiano por razões de segurança econômica, mas, por motivos de segurança militar, não podem permitir que Saddam desenvolva sua produção. Daí, conclui Sachs, não é a democracia, mas a segurança econômica que estaria por trás da determinação do governo norte-americano de derrubar o regime ditatorial iraquiano: “A administração Bush pode acreditar que esteja partindo para a guerra para lutar pela democracia no Oriente Médio mas, infelizmente, uma guerra travada pelo petróleo será uma guerra que vai desestabilizar a política e a sociedade internacionais ainda mais, e que vai solapar a verdadeira segurança dos Estados Unidos e do mundo”.¹⁴

Embora essa motivação para a guerra pareça mais razoável, ignora que o mercado do petróleo em todo o mundo é aberto. Não existem mais áreas fechadas ao suprimento mundial, não existem mais reservas de mercado. Todos os países exportadores, entre os quais sem dúvida o Iraque, querem poder exportar mais, não menos petróleo. Esse tem um preço internacional, o qual, embora influenciado pela OPEP, é principalmente um preço de mercado. Na era da diplomacia do equilíbrio de poderes, faziam-se guerras pelo controle das fontes de matérias-primas; no tempo da globalização, elas não fazem mais sentido. Uma das razões da indignação da opinião pública mundial está precisamente no fato de que o argumento econômico não é persuasivo, na verdade não faz sentido.

Se ficássemos convencidos de que a segurança econômica dos Estados Unidos dependia da invasão do Iraque, poderíamos continuar não concordando com a guerra, poderíamos rejeitar esse argumento econômico e continuar discutindo sua justiça ou injustiça, mas dificilmente a opinião pública mundial teria reagido tão fortemente como aconteceu. O presidente Jimmy Carter, que cada vez mais se firma como uma espécie de consciência moral do povo americano, opôs-se à guerra declarando-a injusta. Em suas palavras, “para uma guerra ser justa, ela precisa atender a vários critérios claramente definidos. Ela só pode ser travada como último recurso, depois que todas as opções sem uso da violência tiverem sido esgotadas. No caso do Iraque, é óbvio que existiam alternativas nítidas à guerra”.¹⁵ Este tipo de argumentação moral, que no passado era mera retórica, hoje tem força na medida em que os grandes países são em sua grande maioria democráticos, porque existe um sistema jurídico internacional, e já existe uma opinião pública mundial influente. Além de injusta, o que essa opinião pública percebeu foi que a guerra era injustificada – ou seja, que não tinha por trás uma motivação racional, como seria a econômica relacionada com o petróleo. E por isso reagiu com tanta firmeza.

Hoje está claro que a guerra é um mau negócio. Antes de Keynes havia, entre uma esquerda radical, a teoria de que a guerra era um bom negócio para os fabricantes de armas. E, da identificação dos capitalistas com tais fabricantes, a conclusão de que a guerra era bom negócio para os capitalistas. Quando esta teoria começava a se desmoralizar, a interpretação equivocada de Keynes levou à idéia de que o capitalismo dependeria das despesas militares para manter a demanda agregada. Hoje, ninguém mais tem coragem de repetir tais tolices. Basta ver

o que acontece com as Bolsas de Valores quando surgem as ameaças de guerra: quase sempre baixam. Neste episódio, o mesmo aconteceu. Quando, entretanto, os Estados Unidos iniciaram o conflito, as Bolsas subiram, porque depois de uma expectativa negativa tão longa, esperava-se que a guerra iniciada seria muito curta. No entanto, logo em seguida, quando percebeu-se que ela não seria tão curta, que não aconteceria algo semelhante ao que ocorreu no Afeganistão, o preço das ações voltaram a cair.

Finalmente, um outro argumento não convincente é o de que esta guerra estaria sendo alimentada pelo lobby judeu de Nova York. Pode explicar o comportamento também irracional, contrário aos interesses dos Estados Unidos, do governo Bush em relação ao conflito Palestina-Israel, mas supor que esse grupo tenha tanto poder a ponto de lograr uma guerra contra o Iraque não faz sentido. O Iraque não estava ameaçando Israel, enquanto um Oriente Médio desestabilizado sempre estará. Além disso, em uma de suas manifestações de como seria o Oriente Médio depois da guerra, Bush deixou claro que pretendia, então, retirar os colonos das terras palestinas e criar o Estado palestino. Ora, ainda que uma política dessa necessidade seja o que afinal poderá dar segurança no longo prazo a Israel, não é certamente o que o *lobby* judeu de Nova York deseja. É preciso não confundir, entretanto, o *lobby* de Nova York a favor de Israel com o grupo neoconservador da Costa Leste, que tem entre seus principais representantes Paul Wolfowitz, o segundo homem do Ministério da Defesa. Estes neoconservadores, que têm no American Enterprise Institute seu principal *think tank*, são, conjuntamente com o grupo fundamentalista cristão, as duas forças ideológicas principais orientando o governo Bush.¹⁶

O pretendido império

Se esses argumentos não são convincentes, como explicar a guerra do Iraque? Uma guerra que não faz sentido seja no plano ético, no da segurança internacional, ou da economia? Uma guerra que, pelo contrário, poderá desestabilizar ainda mais um Oriente Médio já desestabilizado, que poderá aumentar um terrorismo que precisa ser vencido, que poderá desorganizar a economia mundial e, ainda, retirar legitimidade democrática ao país que tem maiores responsabilidades internacionais nessa área, os Estados Unidos?

Creio que estamos diante de um caso exemplar de erro histórico de um governo. Com a guerra o governo Bush quer afirmar seu próprio poder, quer fazê-lo valer, quer mostrar para o mundo, como o próprio presidente Bush deixou claro em seu discurso sobre o estado da União de 2003, que nenhum outro país tem o direito de fazer frente à potência americana. Segundo essa lógica, os Estados Unidos são, portanto, hegemônicos no campo econômico e militar, têm poder imperial, e assim devem agir. Aliás, como todos os impérios no passado agiram. Usando a força, impondo sua vontade. Estamos, assim, diante de uma atitude de orgulho. Estamos vendo um grupo ultraconservador e nacionalista que controla o governo norte-americano utilizar a *hubris* nacional de um povo que se viu alçado a uma situação de poder aparentemente incontestável, para adotar políticas radicais sem consultar seu interesse.

Esse poder está sendo usado para alcançar um objetivo messiânico. O grupo em torno do presidente norte-americano é cristão fundamentalista e está em uma cruzada contra o “eixo do mal”, que não é necessariamente fundamentalista: Saddam Hussein era o líder de um partido nacionalista secular, o Baath, não de um partido fundamentalista islâmico. Em

estudo recente, Ralph Della Cava mostrou o caráter fundamentalista do governo americano. Os fundamentalistas cristãos, principalmente evangélicos ou pentecostais, nos 20 últimos anos aproximaram-se dos setores conservadores do Partido Republicano. O objetivo é a reversão dos princípios da sociedade secular liberal americana, a serem substituídos por uma ordem moral cristã e pela afirmação da supremacia americana. Esses fundamentalistas previram a vitória na guerra contra o Iraque, que “significaria não apenas o triunfo do bem sobre o mal (...) mas também o sinal divino da superioridade da cristandade sobre nas palavras de um deles ‘o sinistro espírito de violência e ódio que o Corão lança sobre os muçulmanos’”.¹⁷ Não estou sugerindo que Bush e seu grupo endossem uma visão radical desse tipo, mas está claro que não estão muito distante dela. Na mesma direção, Marcos Gutterman observou que “Afim, trata-se de um empreendimento liderado por um ‘país abençoado’, cuja ‘missão’ é ‘tornar nosso mundo mais seguro’ e ‘melhor’, nas palavras que o presidente-profeta acaba de proferir em sessão solene no Congresso”. E nos lembrou de Herman Melville, o autor de *Moby Dick*, que escreveu há 153 anos atrás, quando os Estados Unidos estavam afirmando-se como nação: “Por longo tempo fomos céticos a respeito de nós mesmos e duvidamos se, realmente, o messias político havia chegado. Mas ele chegou em nós, como se não tivéssemos feito nada senão dar expressão oral a suas aspirações”.¹⁸ Como os europeus se dispuseram a civilizar o resto do mundo a partir da descoberta do caminho das Índias e da América, os norte-americanos agora se dispõem a exercer sua missão civilizadora. Toda a retórica de Bush e do seu grupo mais próximo é essencialmente religiosa e salvacionista. Nesses termos, quando o presidente americano fala que seu objetivo era liberar o Iraque e

implantar a democracia no Oriente Médio, esta frase faz sentido se entendermos aqui a democracia como uma meta religiosa. Sua linguagem é religiosa. O clima dominante na Casa Branca é religioso. A prece está em toda parte.

A explicação da guerra baseada em uma perspectiva messiânica não pode, portanto, ser descartada. Mas ela só faz sentido se lhe adicionarmos a postura imperialista derivada de uma concepção equivocada do que seja hegemonia no sistema global. Como os Estados Unidos alcançaram indiscutíveis hegemonias econômica e militar, têm a obrigação moral de estender ao resto do mundo “a maneira americana de viver”, liberal e democrática, ética e cristã. Abandonando-se a retórica, que embora importante não esclarece tudo, a explicação da política de guerra do governo Bush está em um silogismo baseado na concepção equivocada de hegemonia:

Todos os países que, no passado, foram hegemônicos econômica e militarmente transformaram-se em impérios. Os Estados Unidos alcançaram esta condição no final do século XX. Logo, devem cumprir o seu destino natural.

Quem provavelmente formulou melhor esse silogismo foi um dos intelectuais neoconservadores – da direita nacionalista, portanto – que mais tem apoiado e inspirado a política externa do governo americano, Robert Kagan. Segundo ele, as razões da guerra são claras. Um país que é hegemônico economicamente deve deixar claro para o resto do mundo sua própria hegemonia armando-se. E aplicou essa tese para criticar a “velha Europa” que resiste em se armar. Ao agir assim, a Europa estaria se revelando fraca, insegura, incapaz de desempenhar o papel que lhe cabe de segunda grande potência no cenário internacional.¹⁹ Para o “realista” Kagan, portanto, a força militar continua

a ser a base das relações internacionais. A ameaça de guerra ou a própria guerra continuam a maneira legítima de o poder hegemônico impor-se de forma imperial.

O apoio que esse tipo de argumento teve nos Estados Unidos, especialmente nos meios conservadores e nacionalistas que hoje dominam o Partido Republicano, apesar da sua ingênua linearidade, revela a desorientação em que se encontra parte da sociedade e das elites norte-americanas. Ofuscadas pelo seu próprio poder militar, não entendem os fatos novos que mudaram o curso da história no século XX, não percebem que a diplomacia do equilíbrio de poderes deu lugar à política da globalização; não compreendem a profundidade da revolução democrática ocorrida no século XX e, assim, não se dão conta de que o poderio militar atual é muito menos estratégico do que no passado. Continuam a imaginar que o poder das armas resolverá os problemas internacionais, ignorando que hoje, no quadro da competição econômica global, o poderio militar perdeu dramaticamente espaço para o poder da negociação e da argumentação. Na negociação, o poder econômico continua fundamental; na argumentação, a coerência das idéias e seu embasamento em valores morais são elementos-chave.

Contra os interesses nacionais dos Estados Unidos?

Afirmo neste ensaio que o governo Bush está agindo contra o sentido das mudanças do mundo e, portanto, contra os interesses nacionais dos Estados Unidos. Não seria esta uma posição ingênua da minha parte? Afinal, os Estados Unidos ganharam a guerra. E há um velho dito que afirma: a razão sempre cabe aos vencedores. A opinião pública foi incapaz

de impedir que os Estados Unidos afirmassem sua hegemonia, e esta agora está para todos mais clara do que nunca. Ningüém, portanto, ousará enfrentar o grande país. Ou, se tiver a tentação de enfrentar, sabe o que lhe espera.

Será, entretanto, que ganharam a guerra? Será que se tornaram mais poderosos? Ou, pelo contrário, revelaram sua fraqueza, sua incapacidade de realizar uma missão que lhes parecia destinada depois do colapso da União Soviética: a de serem o principal garantidor da segurança mundial e o líder da construção de um sistema legal mundial. No plano moral e da opinião pública mundial, perderam a guerra, tão grande foi o número de mortes de civis e de soldados dos dois lados. Os corpos sangrando e a pergunta perplexa e desesperada da mulher iraquiana, “Por que eles estão fazendo isso conosco?” ficarão na cabeça de todos nós por muito tempo.

Afinal, as forças americanas e inglesas derrubaram o ditador iraquiano. Mas, e agora? Temos um mundo mais seguro? Ao contrário, o mundo é mais inseguro, e todos se sentem menos seguros, inclusive os próprios americanos com o estado de guerra permanente que a guerra do Iraque instaurou.²⁰ Haverá mais estabilidade, a democracia finalmente chegará ao Oriente Médio? Não parece provável. Nas duas semanas que se seguiram à tomada de Bagdá, os protestos dos iraquianos contra seus libertadores só aumentaram. Quando um novo governo for estabelecido, tenderá a haver mais ordem, porém, uma ordem precária. Os manifestantes iraquianos, principalmente xiitas, que representam 60% da população do país, deixaram claro que não querem o governo de prepostos dos Estados Unidos. E também não querem um governo secular e modernizador como era o do ditador Saddam Hussein. Querem simplesmente “um governo islâmico”.²¹ Não deixa de ser irônico: os Estados

Unidos derrubaram com guerra um ditador secular para, talvez, abrir espaço para o fundamentalismo islâmico.

Os resultados da guerra poderiam ser menos negativos se um órgão neutro como a ONU se encarregasse de presidir a transição para um novo governo. Tony Blair, que procurou ser uma ponte entre o governo norte-americano e o resto do mundo, principalmente a Europa, está insistindo nesta direção. Mas está claro, segundo afirmações do presidente americano, que, na formação de um novo governo de iraquianos, a coalizão Estados Unidos-Reino Unido conservará o papel principal. Com legitimidade tão precária, e dadas as condições pouco propícias para a democracia no Iraque, não se poderá esperar muito do novo governo.

Por outro lado, não é difícil prever o que acontecerá com o terrorismo islâmico. Só aumentará. O presidente do Egito, Hosni Mubarak, declarou em um discurso no Cairo, no final de março, que esta guerra produziria “100 Bin Ladens”. Tratou-se de um exagero de retórica, mas que aponta para uma realidade óbvia. Por mais que o presidente americano afirmasse que não estava em uma guerra contra o Islã, os árabes e, mais geralmente, os muçulmanos de todo mundo sabem que a escolha do Iraque não está desligada da religião dominante naquele país. Não importa que Hussein não fosse fundamentalista islâmico, mas um ditador nacionalista modernizador. Paradoxalmente quem apresenta fortes traços fundamentalistas é o governo Bush. Exatamente por este ser fundamentalista e messiânico, ele será visto como um inimigo do Islã.

Ao mesmo tempo, o anti-americanismo ganha argumentos novos. Esse é um sentimento irracional que, dentro de determinados limites, é inevitável, dado o caráter hegemônico dos Estados Unidos. Quando, entretanto, o grande país age como o fez no Iraque, esse sentimento tende a

espalhar-se e ganhar força, com prejuízo para todos. Os Estados Unidos deixam de ser um líder e um exemplo a ser seguido, para se transformarem em uma potência a ser temida. Um líder, além de ter os meios para atender às necessidades dos seus liderados, precisa reconhecer essas necessidades e buscar atendê-las. O mundo deseja segurança e legitimidade política nas relações internacionais, mas o que se está vendo é aumentarem a insegurança e a falta de legitimidade.

Mais grave, porém, para os interesses nacionais dos Estados Unidos, é o fato de que, com essa guerra e, mais amplamente, com sua política unilateral, o “Oeste” – a grande aliança democrática que surgiu entre os Estados Unidos e a Europa após a Segunda Guerra Mundial – rompeu-se. Seus componentes não se transformaram em inimigos, mas deixaram de ser aliados. Sobraram apenas, entre as grandes potências, a Inglaterra, reduzida à condição auxiliar, e o Japão, que se mantém alinhado por razões muito particulares. A antiga e decisiva aliança dos Estados Unidos com a França e a Alemanha, e a futura ou esperada aliança com a Rússia, foram-se ambas por terra. A França, ao adotar uma posição firme na ONU, com apoio da Alemanha, foi transformada equivocadamente em inimiga dos Estados Unidos.²² A França e a Alemanha, como o Brasil e um sem-número de países, opuseram-se à guerra por questões éticas e políticas.²³ Sua opinião pública era decididamente contra a invasão do Iraque, ainda que não tivessem nenhuma simpatia pelo regime ali dominante. O governo e a grande imprensa norte-americana, entretanto, não compreenderam esse fato. Viram nessa posição apenas uma atitude de desafio, de confrontação de poder.

Durante todo esse episódio, apesar de o poder militar finalmente haver-se imposto, o que vimos foi a perda de sua

importância relativa em relação aos poderes da política internacional multilateral. Enquanto o “poderoso” Estados Unidos sofriam derrotas históricas no plano diplomático, a “fraca” Europa revelava um enorme poder em deslegitimar a ação norte-americana. Enquanto os Estados Unidos se impunham pela força, perdiam no campo da negociação e da argumentação. É difícil saber o que resultará de tudo isto, mas parece seguro que, até que os Estados Unidos se convençam de voltar a fazer o jogo multilateral da globalização, teremos um mundo mais dividido e mais inseguro do que antes dessa guerra. Um mundo mais inseguro para os próprios Estados Unidos, cuja população está hoje dominada pelo medo. O país mais poderoso do mundo é talvez hoje o que mais se sente inseguro. O que não deixa de ser patético, porque implica, inclusive, uma considerável diminuição na qualidade de vida do cidadão americano.

Deste quadro pouco otimista sobra, entretanto, um elemento positivo. A ONU, ao contrário do que o saber convencional afirma, não saiu enfraquecida, mas fortalecida desta guerra. O fato de os Estados Unidos haverem agido sem a aprovação do Conselho de Segurança não é importante. Todos sabíamos que a ONU não tem poder para isto. Mais significativa é a importância que os demais países e a opinião pública mundial deram a esta aprovação. Se os Estados Unidos houvessem-na conseguido, sua guerra teria sido juridicamente legitimada, e teria contra si uma parcela muito menor da opinião pública. O poder moral da ONU saiu assim fortalecido – um poder que não é pleno, mas que está longe de ser desprezível. Pelo contrário, mostra que o sistema global está vivo, que foi arranhado neste episódio, e que não voltaremos ao século XIX e à diplomacia do equilíbrio de poderes.

Alguma base mais profunda?

Uma última questão é saber se a mudança da política norte-americana, se o rompimento com o multilateralismo e a globalização, e a volta à diplomacia do equilíbrio de poderes e ao unilateralismo são um fenômeno passageiro, relacionado com o controle do governo dos Estados Unidos por um grupo de direita nacionalista, particularmente despreparado para o exercício das funções de governo, ou se existem na sociedade e no sistema político norte-americanos problemas estruturais que os impedem de exercer o papel internacional que lhe cabe nesse momento.

Estou convencido de que esta política contra os interesses nacionais dos Estados Unidos não prevalecerá no médio prazo. O passado democrático do país e o papel positivo que desempenhou nas relações internacionais desde a Primeira Guerra Mundial não podem ser ignorados. Os Estados Unidos são uma democracia, e seus interesses nacionais estão identificados com a globalização. Logo, é de esperar que um novo governo nos Estados Unidos, mesmo de republicanos, reverta essa política. A existência de um governo como o de Bush constitui uma exceção – afinal ele não foi precisamente eleito, mas escolhido pela Corte Suprema – não havendo fatores institucionais que impeçam o exercício por esse país da liderança da sociedade global.

Entretanto, enquanto a economia continuava a se desenvolver, as instituições americanas, a partir da Segunda Guerra Mundial, revelaram-se rígidas, incapazes de continuar a se reformar para fazer frente à nova realidade. É preciso, portanto, admitir que essas instituições falharam em impedir que políticas como a da guerra do Iraque pudessem acontecer. Os Estados Unidos são hoje um país relativamente atrasado no plano institucional. Há um claro

desequilíbrio entre o enorme desenvolvimento econômico e tecnológico, e o atraso institucional. Enquanto o país não pára de crescer no plano econômico, a taxa de participação nas eleições tem caído sistematicamente: era de 65,4% em 1965, e baixou para 48,8% em 1996, enquanto nos países europeus tem-se mantido constante, e nos demais países, aumentado.²⁴ Por outro lado, as últimas eleições presidenciais mostraram as deficiências do sistema político-institucional norte-americano de maneira dramática. O peso do dinheiro no financiamento das campanhas é escandaloso; os sistemas de formação de distritos eleitorais e de garantia de direito de voto são pouco democráticos; a forma de apuração dos votos é atrasada e sujeita à fraude.

Um problema institucional central que hoje enfrenta o sistema político norte-americano é o exagerado poder da Corte Suprema, e a incapacidade do Congresso de reformar a Constituição americana. Esta deixou de ser um documento institucional para se transformar em um mito intocável, num mundo que continua a mudar de forma cada vez mais acelerada. Filósofos políticos liberais (no sentido americano) defendem esse sistema, até mesmo o de “interpretação moral da Constituição”, mas, para isto precisam realizar ginásticas argumentativas incríveis.²⁵ O problema da generalização da *judicial review* para atualizar a Constituição não está apenas no fato de que não é democrático o povo, representado pelo Congresso, delegar papel tão importante a um grupo de burocratas não eleitos. A incapacidade do Congresso americano de decidir questões que dividem a sociedade norte-americana é uma indicação grave de falha democrática. O problema está também no fato de que as decisões dos tribunais não têm as mesmas condições que uma lei racionalmente escrita e democraticamente aprovada depois de um amplo debate público. Foi o que aconteceu, por exemplo, com a questão do

aborto. A Corte Suprema dos Estados Unidos declarou o aborto legal, mas não teve condições de definir em que condições seria essa permissão concedida. O resultado é uma enorme confusão institucional naquele país, enquanto os países europeus foram capazes de aprovar emendas constitucionais e leis que regularam de forma clara e precisa o problema.

Os próprios cidadãos americanos, que no plano racional costumam negar a existência de problemas institucionais maiores, reconhecem todavia esse fato, indiretamente, nas pesquisas de opinião. Enquanto são eles os que mais se orgulham de seu país entre uma lista de quase 40 países, demonstram uma avaliação pouco positiva do desempenho do regime político norte-americano, e revelam pouca confiança no seu parlamento.²⁶

É preciso ainda considerar, como Anatol Lieven, que *a Guerra Fria conduziu os Estados Unidos a estruturas estatais, econômicas e intelectuais que não terão condições de sobreviver, a não ser que se creia na existência de poderosos inimigos da nação – não apenas terroristas mas também Estados inimigos.*²⁷ Seria, portanto, de esperar que a partir dos anos de 1990 os Estados Unidos se engajassem em um profundo processo de reforma institucional. Não houve, entretanto, esse movimento. Pelo contrário, diante da complexidade da situação internacional, agora que a antiga e clara divisão entre os bons e os maus perdeu clareza, o país pareceu aferrar-se mais e mais a suas instituições não-reformadas.

Existe um problema grave de atraso institucional nos Estados Unidos, mais precisamente de falha democrática, que pode estar no fundo dos desacertos da política internacional do governo Bush. Por outro lado, mesmos os americanos progressistas, que sempre viram nos Estados Unidos a esperança democrática do mundo, têm dificuldade de reconhecer esse atraso institucional, o que torna o problema ain-

da mais grave. Prefiro, entretanto, acreditar que essas questões poderão ser superadas, e que a democracia americana volte a

valer mais do que os sonhos imperiais e messiânicos de um grupo de neoconservadores no poder.

Notas

1. No *New York Times* de 9/04/03, dia no qual os Estados Unidos celebravam a tomada de Bagdá, Maureen Dowd citou o falcão James Woolsey, ex-diretor da CIA, segundo o qual "a quarta guerra mundial (a terceira para ele foi a Guerra Fria) adiante por anos senão décadas". E terminou seu artigo esperando que "a operação Liberdade para o Iraque não marque o começo da operação Guerra Eterna".
2. Ver Carlos Eduardo Lins da Silva, "Doutrina Bush foi gerada há dez anos". *Política Externa*, vol. 11, n. 3, p. 50-54, dez. 2002.
3. Um filme recente de Steven Spielberg, *Minority Report*, revelando premonição, denunciou esse tipo de abuso.
4. Esta seção e a seguinte resumem o argumento que desenvolvi em Luiz Carlos Bresser-Pereira, "Depois da diplomacia do equilíbrio de poderes, a política da globalização", *Novos Estudos Cebrap*, 65, mar. 2003, p. 91-110. Disponível em inglês em www.bresserpereira.org.br.
5. Garrett, G., (*Partisan politics in the global economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998) foi um dos poucos analistas que contestou esse saber convencional, mostrando com dados de ampla pesquisa que, embora a globalização seja um fato, os Estados nacionais continuam a contar com ampla autonomia para definir suas políticas internas.
6. Há exceções, mas são raras.
7. Uma revista insuspeita como é *Business Week* (14/04/03) afirmava na semana anterior à tomada de Bagdá: "O crescimento da economia depende da globalização e da inovação, e ambas poderão ser prejudicadas pela guerra e pelo pós-guerra potencialmente difícil (...) A tensão diplomática em volta da guerra poderá influenciar as negociações comerciais, ameaçando a contínua abertura dos mercados globais".
8. Henry A. Kissinger, "Para que o mundo não volte ao século XIX", *Folha de S.Paulo*, 13/04/03.
9. Joseph Nye, *The paradox of american power: why the world's only superpower can't go it alone*. Nova York: Oxford University Press, 2002.
10. Michael Hardt e Antonio Negri, *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.
11. Stanley Hoffmann, "La nouvelle version de l'exceptionnalisme américain", *Esprit*, fev. 2003, p. 6-20. Neste texto, o autor mostra como a ideologia do "exceptionalismo americano", que no passado estava baseado na idéia de que os Estados Unidos eram um país único porque recusava os dois males da Europa (o uso da força e as artimanhas da aristocracia), acaba se reduzindo, com o trabalho de Dick Cheney (*Defense planning guidance*, 1992), a uma política de segurança baseada na ação preventiva, que o governo Bush adotaria.
12. Luiz Carlos Bresser-Pereira e Yoshiaki Nakano, "Desenvolvimento econômico com poupança externa?" (*Revista de Economia Política*, v. 22 n. 2, abr. 2003); Luiz Carlos Bresser-Pereira, "O segundo consenso de Washington e a quase estagnação da economia brasileira" (a ser publicado em *Revista de Economia Política*, jul. 2003). Ambos estão disponíveis em português e em inglês em www.bresserpereira.org.br.
13. Quando as tropas norte-americanas tomaram Bagdá e começaram a usar bandeiras americanas houve, inicialmente, celebração, mas, em seguida, as autoridades americanas, percebendo que este ato poderia sugerir que os americanos seriam "conquistadores" em vez de "libertadores", proibiram o uso da bandeira.
14. Jeffrey Sachs, "Esta guerra é sobre o petróleo iraquiano", *Folha de S.Paulo*, 2/02/03.
15. Jimmy Carter, "Não são os padrões de uma guerra justa", *O Estado de S.Paulo*, 10/03/03.
16. Alain Frachon e Daniel Vernet, "Le stratège et le philosophe", *Le Monde*, 15/04/03.
17. Ralph Della Cava, "The christian right and the republican arty" (paper apresentado ao seminário "Religiões e Política, Fórum Social Mundial", Porto Alegre, 23-28/01/03).
18. Marcos Guterman, "Bush e o messianismo americano", *Folha de S.Paulo*, 1/03/02.
19. Robert Kagan, *Of paradise and power: America and Europe in the new world order*. Nova York: Alfred A. Knopf, 2003.

20. As declarações do presidente Bush e de seus principais auxiliares, logo em seguida ao fim da guerra, de que a Síria tinha armas de destruição em massa, e abrigava fugitivos do regime deposto no Iraque, são bem significativas deste estado de guerra permanente, e da insegurança que ele provoca.

21. No dia 18 de abril de 2003, 20 mil manifestantes gritavam nas ruas de Bagdá: "Não aos Estados Unidos, não a Saddam! Nossa revolução é islâmica!". *Folha de S.Paulo*, 19/04/03.

22. Em meados de março, a Bélgica sugeriu a criação de *hard core* da União Européia, baseado na França e na Alemanha, para formar uma organização de defesa distinta da Nato. A idéia deverá começar a ser discutida formalmente em reunião programada para o dia 29 de abril de 2003 (*The Economist*, 22/03/03).

23. Merecem especial destaque o México e o Chile, dois países latino-americanos com interesses econômi-

cos grandes com os Estados Unidos que, sendo membros do Conselho de Segurança, tiveram a coragem de não aceitar as pressões norte-americanas.

24. Pippa Norris, "Conclusion: the growth of critical citizens and its consequences", p. 258 (*In Pippa Norris, ed., 1999, Critical Citizens. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 257-72*).

25. Ronald Dworkin, *Freedom's law*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1966. "Introduction: the moral reading and the majoritarian premise", p. 1-39.)

26. Hans-Dieter Klingemann, "Mapping political support in the 1990s: a global analysis"; p. 43, 47, 51; *in Pippa Norris, ed. cit., p. 31-56*.

27. Anatol Lieven, "La marche vers la guerre". *Le Débat*, n. 131, jan. 2003, p. 13. Ensaio originalmente publicado em *The London Review of Books*, 3/10/02.

(bresserpereira@uol.com.br www.bresserpereira.org.br). Agradeço os comentários de Amado Luiz Cervo, Vera Bresser-Pereira e Tullo Vigevani.