



**CARLOS EDUARDO
LINS DA SILVA**
é presidente do
Conselho Acadêmico
do Instituto de
Estudos Econômicos
e Internacionais da
Unesp, membro do
Grupo de Análise
de Conjuntura
Internacional da USP
e autor de, entre
outros, *O Adiantado
da Hora* (Summus).

CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA **A crise**
e a nova
configuração
do poder
nas relações
internacionais

CRS

RESUMO

Após a bipolaridade que acabou junto com a Guerra Fria e o unilateralismo americano que se esfacelou na fracassada intervenção no Iraque, o mundo busca uma fórmula de governança global eficaz, premido pela urgência de tempo provocada pela crise financeira de 2008 e pela urgência de necessidade vital ocasionada pelas consequências da mudança climática. A valorização do G-20, o ensaio de aproximação entre EUA e China para formar um G-2, as aspirações de muitos europeus por um G-2 entre Washington e Genebra e o pragmatismo americano de se aliar a parceiros estratégicos por temas específicos: estas são algumas das possibilidades discutidas.

Palavras-chave: governança global, multilateralismo, EUA, China, UE, G-20.

ABSTRACT

With the end of the bipolar order prevalent in the Cold War and the failure of American unilateralism in the Iraq occupation, the world searches for a global governance scheme that can prove efficient, pressed by the time urgency imposed by the 2008 financial crisis and by the vital urgency brought up by the consequences of climate changes. The G-20 has been upgraded, USA and China seem to sketch a G-2, Europeans hope for a G-2 between Washington and Genève and the American pragmatism induces the USA to locate strategic partners individually for each key issue they have to face. These are some of the options here discussed.

Keywords: *global governance, multilateralism, USA, China, EU, G-20.*



Nos vinte anos que se seguiram à queda do Muro de Berlim, ícone definitivo do fim da Guerra Fria, o mundo veio tentando encontrar fórmulas de administração do poder

mundial capazes de substituir a bipolaridade dominante entre 1945 e 1989, a qual, apesar (ou por causa) de sua aparente fragilidade e das consequências catastróficas que poderiam advir do rompimento de seu precário equilíbrio, comprovou-se eficiente, confiável e tranquilizadora.

À ordem bipolar parecia ter sucedido a relutante hegemonia da única superpotência restante, os EUA, vencedores do grande conflito ideológico que concentrou a energia dos intelectuais durante a maior parte do século XX. A globalização da economia sob os paradigmas do Consenso de Washington, o relativo sucesso com que se resolveram os conflitos étnicos e políticos nos Bálcãs sob a égide da Otan controlada pelos EUA, os aparentes progressos para um entendimento entre palestinos e israelenses e a bem-sucedida contenção do Iraque após a invasão do Kuwait em operação com o apoio quase unânime da comunidade mundial, mas com a clara predominância americana, permitiam antecipar, no raiar do século XXI, na opinião de muitos, a ordem universal unipolar, estável e segura.

Os atentados em Washington e Nova York em 11 de setembro de 2001 e seus

desdobramentos fizeram tábula rasa dessas previsões. Não só a única superpotência se mostrou vulnerável como nunca o havia sido ao longo da Guerra Fria (a rigor, os ataques contra o World Trade Center e o Pentágono foram os primeiros em território continental americano desde a guerra com a Inglaterra entre 1812 e 1815 e os únicos contra qualquer domínio territorial do país desde o de Pearl Harbour em 1941), como seu poder de impor sua ordem além de suas fronteiras se comprovou insuficiente na trágica e fracassada ocupação do Iraque após a deposição de Saddam Hussein em 2003 e na caçada malsucedida contra Osama Bin Laden nas montanhas do Afeganistão.

A crise financeira internacional, que eclodiu em setembro de 2008 e vem se comprovando como a mais grave desde pelo menos o fim da Segunda Guerra Mundial, acrescentou o sentimento de urgência temporal em relação à necessidade de encontrar mecanismos de gerenciamento mundial, assim como o crescente consenso sobre as ameaças decorrentes das mudanças climáticas inclui nessa equação o elemento da urgência vital, pois elas incorporam como nunca (desde a percepção de iminência do holocausto nuclear existente nos momentos mais tensos da Guerra Fria nos anos 1950 e 1960) a noção de que a humanidade corre o risco de extinção caso não sejam tomadas medidas eficazes com a máxima brevidade e radicalismo possíveis.

Adébâcle decorrente do estouro da bolha dos empréstimos imobiliários pelo sistema de *subprime* nos EUA foi para o mundo quase tão surpreendente quanto as imagens dos aviões-bomba se chocando contra as torres gêmeas sete anos antes, embora as condições para que os dois eventos ocorressem já estivessem dadas fazia anos e muitas pessoas alertassem para sua possibilidade iminente e prováveis implicações.

Assim como o sistema de segurança interna dos EUA para conter eventuais ações terroristas – em especial no setor aéreo – era visivelmente incapaz de funcionar a contento, os desequilíbrios estruturais graves da economia americana, originados numa autoindulgência coletiva extremada com

empréstimos sem garantias suficientes e consumo desenfreado, também eram claríssimos. O excesso irracional de confiança nas instituições públicas e nos mercados fez com que as coisas andassem sem freio até as explosões trágicas nos setembros de 2001 e de 2008 fazerem com que todos se dessem conta de que não havia mais como deixar de lidar com os problemas.

Segurança, economia e ambiente são os grandes temas com que todos os países do mundo têm de se defrontar em conjunto neste início do século XXI. Entre os efeitos inevitáveis e sem retorno da globalização está o de que nesses três campos é impossível obter soluções para os problemas a partir de ações tomadas por apenas um Estado nacional ou alguns poucos deles. Ou se articulam ações internacionais comuns ou não se terá êxito. Os arcabouços multilaterais montados a partir de Bretton Woods provaram-se anacrônicos. A incapacidade americana de impor sua hegemonia ao mundo ficou ainda mais ostensivamente indiscutível com a crise econômica, que vem afetando mais os EUA do que qualquer outro país que lhe possa ser minimamente comparável.

Os Estados nacionais já vinham se mostrando atores fragilizados ao longo do período imediatamente posterior à Guerra Fria, e seu poder de influência diminuía claramente diante das grandes corporações privadas e das organizações não governamentais com atuação em escala mundial. Há quem argumente que a crise de 2008 reforça essa tendência de fragilização do Estado nacional, por comprovar que todas as questões importantes no mundo contemporâneo extrapolam as fronteiras nacionais.

Mas a premência, no final do ano de 2008, por medidas que pelo menos adiassem a hecatombe parece ter fortalecido, ainda que momentaneamente, os Estados, pois só eles dispõem de poder para gerar moeda, como fizeram quase todos, para socorrer bancos, empresas, famílias, indivíduos insolventes. Mas nenhum deles, nem o dos EUA, se sentiu suficientemente forte para agir sozinho no combate à crise financeira global, como este achava que podia fazer





para enfrentar o “Eixo do Mal” e derrotar o terrorismo em 2002-2003.

Mesmo George W. Bush, que anunciara no discurso sobre o Estado da União em 2002 que iria combater os inimigos do seu país com aliados se possível, mas sem eles se necessário, que proclamara que quem não estivesse ao lado dos EUA estaria contra eles e que passou por cima do Conselho de Segurança da ONU para invadir o Iraque sem sua aprovação em 2003, resolveu nas últimas semanas de seu último mandato hospedar a primeira reunião de cúpula do G-20, grupo criado em 1999, que reúne as nações com as vinte maiores economias do mundo mais a União Europeia, o que corresponde a dois terços da população, 85% do PIB e 80% do comércio do planeta. Entre 1999 e 2008, ele foi apenas um mecanismo de consulta entre os ministros de Finanças e presidentes de bancos centrais desses países.

A partir dos encontros de Washington em novembro de 2008, Londres em abril de 2009 e Pittsburgh em setembro de 2009, o G-20 se tornou uma instância decisória global com grande potencial de efetividade. Os chefes de governo do grupo concordaram em realizar ações concretas e combinadas para restaurar o crescimento econômico, a criação de empregos, a confiança institucional, fortalecer mecanismos de supervisão e regulação dos fluxos de moeda, reformar instituições financeiras multilaterais, promover o comércio e o investimento internacionais e levá-las a efeito de uma forma capaz de proteger o ambiente e expandir a inclusão social de contingentes populacionais desfavorecidos.

Foram a emergência da crise e a constatação de que a chave para sair dela está nas mãos dos mercados emergentes – China, Índia e Brasil em especial – que não sofreram tanto as suas adversidades e se tornaram as únicas possíveis promotoras de crescimento imediato que provocaram o fortalecimento do G-20 e fizeram com que esse grupo passasse a fazer o que historicamente vinha sendo feito pelo G-7 ou G-8, o das nações mais ricas com a posterior inclusão da Rússia.

Alguns observadores do cenário internacional enxergaram nas cúpulas de Washington, Londres e Pittsburgh e no consenso nelas atingido em torno dos objetivos muito ambiciosos que constam em seus comunicados, especialmente do de abril de 2009, indícios de que ali poderia estar germinando o mecanismo de governança global moderno e inclusivo que o tempo contemporâneo demanda. Mas, embora ainda seja cedo para avaliar até que ponto as boas intenções do G-20 em Londres se tornarão realidade, já é possível constatar que muitas delas vão ficar no meio do caminho.

Por exemplo, apesar da rejeição consensual e extremada do G-20 ao protecionismo comercial, o que se viu ao longo do ano de 2009 foi inúmeros governos adotarem medidas protecionistas e nenhum avanço nas negociações da rodada Doha. Outro exemplo expressivo foi que, não obstante o incisivo compromisso coletivo com o desenvolvimento sustentável e socialmente incluyente, a Conferência Mundial sobre o Clima em Copenhague em dezembro de 2009 não atingiu resultados significativos e não ocorreram avanços expressivos na direção do cumprimento das metas do Milênio, que estavam muito aquém do programado quando as cúpulas do G-20 ocorreram e continuavam assim um ano depois. Mesmo as reformas nos organismos multilaterais criados em Bretton Woods ocorrem ou timidamente, como no FMI, ou não ocorrem, como na ONU. E situações escandalosas, como o genocídio em Darfur e a destruição de florestas, continuam a ocorrer sem a comunidade internacional se mostrar nem potente nem mesmo disposta a interceder para alterá-las imediatamente.

Não se pode negar que as três cúpulas do G-20 em um ano constituem um avanço nada desprezível em termos de maior participação de países relevantes e até então praticamente ignorados em momentos de decisão de temas mundiais. Também parece justo atribuir a algumas das ações tomadas a partir da reunião de Londres o crédito por parte da recuperação da atividade econômica global verificada em 2009. Como disse o presidente Barack Obama na conclusão do

encontro de Pittsburgh, o que foi decidido em Londres tirou o mundo da beira do abismo econômico em que se encontrava.

Mas não há sinais de que o G-20 possa ter um papel político decisivo no futuro além de tentar assegurar alguma estabilidade financeira global, resultante de mecanismos de regulação e controle coordenados, implementar estímulos fiscais e monetários e talvez (com muito boa vontade) obter algum sucesso em liberalização do comércio mundial. As grandes questões de macroeconomia, segurança e ambiente dificilmente se resolverão com o G-20.

Uma das razões por que o G-20 provavelmente não será a instituição de governança global capaz de substituir a bipolaridade prevalente até a queda do Muro de Berlim é a abundância no seu interior de atores com interesses nacionais desconexos e às vezes antagônicos entre si. Embora EUA e URSS fossem adversários ideológicos, eles tinham interesses comuns, que podiam ser poucos mas eram vitais (não eclosão de guerra nuclear, contenção da proliferação nuclear e garantia recíproca da hegemonia geopolítica de cada um em sua área de influência, entre outros) e garantiram estabilidade ao mundo durante décadas, embora com todas as limitações e injustiças conhecidas.

Assim, quando o presidente Barack Obama seguiu para Pequim na data histórica de 23 de novembro de 2009, vigésimo aniversário da queda do Muro de Berlim, em cuja celebração resolveu não estar presente (por coincidência ou desígnio), para uma cúpula bilateral que poderia ter tido grande repercussão, falou-se mais do que nunca na noção do G-2, que seria uma espécie de reedição modernizada, sem o temor do genocídio nuclear nem as tensões do embate ideológico, da bipolaridade da segunda metade do século XX.

Não há dúvidas de que a China está se tornando uma nação indispensável, como os EUA. Em 2010 se tornará a segunda maior economia do mundo. Nenhuma estratégia de abrangência global funcionará sem a sua concordância, e isso inclui destacadamente a que poderá equacionar a questão climática. A combinação de interesses entre ela e os

EUA, que já tem uma história de décadas e consiste, para resumir de modo simplista e esquemático, em os EUA comprarem os bens de exportação da China e esta, os bônus do Tesouro americano, o que lhes tem permitido manter-se endividados, vem funcionando tão bem para ambos que o historiador britânico Neil Ferguson bolou e tornou moda a expressão “Chimérica” para designar essa simbiose funcional e pragmática aparentemente bem-sucedida.

O presidente Obama não oculta o interesse em estabelecer uma relação especial entre o seu país e a China, sem similares com nenhuma outra nação. Foi dele a proposta de instaurar mecanismo formal de consultas de altíssimo nível entre ambos, chamado Diálogo Estratégico e Econômico, a se reunir anualmente a partir do evento inaugural, ocorrido em Washington em julho de 2009. Foi dele a frase, de grande poder simbólico, de que o relacionamento entre China e EUA moldará o século XXI. Mas, pelo menos no curto prazo e em termos retóricos, a possibilidade de Washington e Pequim constituírem uma parceria tão especial que seja capaz de dar conta da governabilidade do mundo é remotíssima.

Ao final da cúpula em Pequim em novembro de 2009, o premiê chinês Wen Jiabao disse explicitamente que o seu governo não aprova a Moção do G-2 com os EUA. Modesto, afirmou que a China ainda tem um longo caminho até chegar a ser uma nação moderna. E, na prática, o encontro de novembro terminou sem nenhum entendimento sobre assuntos de máxima importância para os EUA, como a desvalorização do yuan, o aumento do consumo interno chinês com consequente diminuição de suas exportações (o que possibilitaria aos EUA aumentar sua poupança nacional, passo fundamental para superar os problemas econômicos), maior disposição de Pequim para colaborar na busca de soluções para o problema do aquecimento global (como se confirmou em Copenhague, onde a China não foi nada cooperativa).

Além de questões de conjuntura, muitos percebem confrontos mais sérios, de ordem estrutural, entre EUA e China que os impedi-

riam de formar uma aliança com o objetivo de administrar o mundo. A interpretação diversa entre os dois de conceitos essenciais, como democracia, transparência, direitos humanos, controles institucionais, representa divergências de fundo e de substância de tamanha vastidão que impediriam uma articulação minimamente satisfatória entre Pequim e Washington, de acordo com essa visão, e eliminariam a possibilidade de um G-2 entre eles para gerir o planeta.

A confluência natural de valores culturais como os que separam China e EUA e muitos outros tornaria natural, na visão de vários especialistas, a formação de outro G-2, entre Washington e Bruxelas. EUA e UE seriam os polos de um mundo bipolar convergente, harmonioso, com pequenas diferenças e muitas afinidades. Mas há muitos obstáculos para esse caminho.

O principal deles é que a UE ainda não tem uma política externa unificada, embora algumas das condições essenciais para que isso possa vir a ocorrer estejam dadas, pelo menos institucionalmente, a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Mas as divisões entre Alemanha, França e Reino Unido parecem cada vez mais agudas, com os britânicos dando indícios crescentes de contínua resistência à noção de conjunção de esforços na área externa. A eleição de personalidades políticas frágeis, quase inexpressivas, para os postos de presidente e ministro das Relações Exteriores da UE já sob o manto do Tratado de Lisboa em novembro de 2009 é provavelmente a mais expressiva indicação de que a efetiva unidade da Europa em assuntos de relações internacionais ainda está muito longe de ser alcançada.

Na prática, em relação especificamente aos EUA, os componentes da UE não têm nenhuma orientação coordenada, exceto a que diz respeito à segurança regional, na forma da Otan. No resto, cada nação pensa nos EUA como a outra ponta de uma relação bilateral, não como um parceiro comum da União Europeia inteira. A UE ainda não tem posição comum sobre temas como Iraque, Afeganistão, Paquistão, Oriente Médio. Muito menos articula ações conjuntas com

Washington sobre como agir em relação a esses problemas e a outros, como a própria China, a Rússia, as Américas. Sem contar que a UE e os EUA ainda estão em campos quase antagônicos na questão do aquecimento global. Além disso, o entusiasmo que o presidente Obama manifesta em relação à possibilidade de construir uma parceria com a China para “moldar o século XXI” simplesmente não existe quando ele trata da Europa.

Em maio de 2010, no entanto, a reunião de cúpula entre EUA e UE em Madri poderá ser uma oportunidade, se houver interesse e arrojo políticos dos dois lados, para dar início a novos caminhos para uma convergência maior entre os dois personagens para uma possível coordenação para a governança global. As perspectivas para que isso ocorra, entretanto, não parecem boas. Não apenas pelo que já foi dito antes, mas também porque a Europa, como os EUA, é quem mais está sofrendo os efeitos da crise financeira e a prioridade imediata de seus governantes por algum tempo será tentar minorá-los.

Então, se nem o G-20, nem o G-2a nem o G-2b dão sinais de viabilidade, pelo menos não no curto ou no médio prazo, e a unipolaridade americana não só se demonstrou impossível como é descartada programaticamente pelo atual presidente, o que pode estar se forjando como modelo de gerenciamento mundial na segunda década do século XXI?

O mais provável é que o governo Obama tente consolidar o que dá a impressão de ser a sua estratégia para o mundo: compartimentar da maneira possível os problemas, escolher parceiros privilegiados para lidar com cada um desses pacotes e estreitar relações com eles para obter soluções relativamente duradouras, estáveis e convenientes para os EUA de compromisso.

Assim, tentar estabelecer com a Rússia mecanismos para contenção nuclear, inclusive no que diz respeito ao Irã, e ações coordenadas na área de segurança, inclusive na internet (como limites para o uso militar do espaço cibernético) e contra o terrorismo, tanto cibernético quanto tradicional; com o



G-20 para adoção de medidas pontuais de regulação financeira que amenizem alguns efeitos da crise e aumentem a chance de prevenir incidentes similares; com a China para diminuição do déficit comercial americano e aumento de sua poupança interna a partir de algum entendimento de ordem macroeconômica e para conter as ambições nucleares da Coreia do Norte; com a Europa, a solidificação da Otan e seu maior comprometimento no esforço de guerra no Afeganistão, que virou agora um dos pontos fundamentais de honra para o governo dos EUA; com alguns Estados árabes, pressão sobre os palestinos para um entendimento com Israel (enquanto ele próprio, Obama, trata de exercer pressão sobre os israelenses); com o Brasil, estratégias para manter as Américas como área de relativa estabilidade política e econômica que não constitua risco de grande porte para Washington. E assim por diante.

Seria uma espécie de multipolaridade não como a que fora sonhada por alguns quando a Guerra Fria acabou, que funcionaria como uma democracia mundial em que quase todos teriam um papel importante a desempenhar e responsabilidades de porte na governança do mundo. Mas uma multipolaridade sem protagonismos, nem mesmo do ator principal, ainda os EUA, em que cada parceiro o ajude a desempenhar suas funções hegemônicas, agora diluídas e localizadas, e em que as organizações multilaterais, como ONU, FMI, OMC, devidamente reformadas, poderiam ter também papel mais relevante em situações específicas, como já tem acontecido com a Otan. Em vez de um G-Todos, um G-Zero.

O Brasil, sem dúvida, entra nesse esquema com uma projeção maior do que tinha antes da eclosão da crise porque ele próprio se saiu relativamente bem dela, porque os emergentes como um bloco se tornaram indispensáveis para qualquer solução de fato e porque ele se distinguiu entre os emergentes. Individualmente, o país se destacou por apresentar em Copenhague metas voluntárias que foram vistas como ousadas pela maioria dos observadores para redução de emissão de gases-estufa, por ter se disposto a fornecer crédito ao FMI e com isso aumentar, ainda que modestamente, seu poder de voto na entidade, e por ter tido atuação de algum relevo na cúpula do G-20 em Pittsburgh, o que o credencia ainda mais como interlocutor privilegiado nesse fórum. Por outro lado, algumas atuações desastradas, como na crise em Honduras, e tentativas de dar passos maiores do que suas condições materiais, geopolíticas, culturais e históricas permitem, como oferecer-se como mediador entre Israel e palestinos e como fator de dissuasão junto ao Irã em seu projeto nuclear, podem minar sua credibilidade como ator preponderante nas regiões e áreas em que ele de fato pode ter um papel desses.

Ao contrário do que sugeriu Francis Fukuyama quando a Guerra Fria terminou, a história não se acabou, e ela ainda pode reservar muitas surpresas e reviravoltas no futuro imediato, que farão deste um exercício fútil de prognósticos e avaliações falhas. Mas, diante dos dados da realidade disponíveis no início de dezembro de 2009, estas são possibilidades que talvez mereçam a oportunidade de pelo menos alguma meditação.