

**Os Estados Unidos no seu terceiro século:
um poder aroniano e o último Estado westfaliano das relações internacionais
(com algumas breves alusões ao Brasil)**

Paulo Roberto de Almeida (www.pralmeida.org)

Contribuição ao VI ENEE: Encontro Nacional de Estudos Estratégicos
Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro: de 8 a 10/11/2006;
Painel: “O papel dos EUA no atual cenário de segurança internacional”:
dia 09 de novembro, de 08:30 às 10:15hs.

Uma pequena, mas necessária, introdução

Vou propor algumas teses simples e diretas sobre a questão que me foi colocada, qual seja, o papel dos EUA no atual cenário da segurança internacional. Antes, contudo, preciso adiantar que parto de uma premissa fundamental para a discussão dessa questão e para meus propósitos explicativos: a segurança estratégica de um país tão “aroniano” e tão “westfaliano” como os EUA, não pode ser diferenciada ou separada das demais condições econômicas e ambientais que se traduzem em segurança para os negócios e para a vida dos seus cidadãos, o que significa a manutenção de um ambiente competitivo, externa e internamente, aberto aos méritos privados e às capacidades individuais, o que corresponde, exatamente, ao que são, em sua essência fundamental, os EUA.

Para resumir o sentido geral dos argumentos contidos neste texto, eu diria, retomando o subtítulo deste ensaio, que os EUA configuram, no contexto internacional atual, duas características básicas: um poder aroniano e um Estado westfaliano. A noção aroniana remete, obviamente, às raízes do pensamento do grande cientista social francês, Raymond Aron, em especial a seus estudos sobre a guerra e a paz. Já o adjetivo histórico westfaliano se refere aos esquemas de reconhecimento recíproco da soberania exclusiva e excludente dos Estados-nações partícipes de um sistema de relações internacionais.

De uma parte, os EUA são um *poder aroniano* por excelência, ou seja, um Estado que soube, melhor do que qualquer outro, no concerto de nações, conjugar e combinar os dois vetores essenciais de qualquer capacidade de projeção internacional. Esses vetores são constituídos, de um lado, por uma presença dilatada e ativa nos mais diversos foros e cenários abertos à sua diplomacia e, de outro, por uma poderosa ferramenta de afirmação do seu poder primário, isto é, sua força militar, que permanece incontestável desde um século aproximadamente. O diplomata e o soldado, ainda que o primeiro apareça como

bem menos eficiente do que o segundo, são os instrumentos sempre presentes da afirmação internacional ímpar desse *hegemon* relutante, desse decisor incontornável, de última instância, nos assuntos de segurança internacional e desse árbitro unilateral, por vezes arrogante, das questões de segurança de outros países, incapazes, por sua própria vontade e poder, de dirimir certas contendas ou de afastar certas ameaças.

De outra parte, os EUA constituem também um *Estado radicalmente westfaliano*, no sentido em que eles serão, provavelmente, a última nação do planeta disposta a ceder soberania a qualquer entidade intergovernamental, internacional ou supranacional que possa ser chamada a exercer, pela evolução natural ou dirigida do direito internacional, competências reguladoras ou decisoras infringindo o mandato original conferido ao seu congresso, vale dizer, ao povo dos EUA. Contrastando com outras nações, da Ásia do Sul à América Latina, passando sobretudo pela Europa, mas também pelo Oriente Médio e pela África, que consentem em renunciar, por vezes alegremente, à sua soberania – em políticas macro e setoriais, em questões monetárias e até em matéria de defesa –, os EUA não são sequer relutantes quanto a isso: eles simplesmente não cogitam em colocar qualquer aspecto de sua soberania exclusiva, política, econômica e *a fortiori* militar, nas mãos de qualquer outro poder político que não seja o seu próprio Congresso e, em última instância, o seu povo. A China talvez possa ser um Estado tão “westfaliano” quanto os EUA, mas ela é muito pouco aroniana em sua natureza profunda e em seu modo de ser.

Em suma, estamos falando, no caso dos EUA, de uma democracia irredutível e indivisível, isto é, não solúvel nas águas do direito internacional e não fracionável em partes menores. Dito isto, vejamos, em primeiro lugar, quais seriam as minhas poucas teses, simples, sobre a natureza essencial do poder dos EUA, para depois examinar, numa segunda etapa, seu papel na segurança internacional.

As entranhas do monstro imperial (nem tão monstro, nem tão imperial assim)

1) Os EUA não são um império, no sentido formal da palavra.

Um império é, basicamente, um sistema extrator de recursos por meio da coerção, o que não ocorre no caso dos EUA, que estão comprometidos com valores e princípios condizentes com a liberdade de mercados e as franquias políticas democráticas. Qualquer

afirmação em contrário teria de comprovar que as ditaduras que os EUA apoiaram em várias partes do mundo, na era da Guerra Fria, foram obras construídas consciente e deliberadamente pelos EUA para assegurar um tipo qualquer de extração de recursos por via da coerção militar. Não me ocorre nenhum exemplo imediato, mas terei prazer em registrar qualquer exemplo histórico que me seja comunicado com sua fundamentação pertinente.

2) *Mesmo que os EUA se conformassem ao (e se aproximassem do) modelo histórico dos impérios, eles constituiriam um império de novo tipo, não diretamente interessados na construção de um poder hegemônico incontestável e incontestável, como os impérios “extratores” do passado.*

Eles estão, sim, interessados em garantir, em primeiro lugar e quase que exclusivamente, a sua própria segurança e, em segundo lugar, em criar as condições para que essa segurança se expresse, não em termos diretamente militares, mas sim em termos econômicos, comerciais e financeiros, ou até em bens intangíveis, como são os valores da democracia, da livre iniciativa e da liberdade individual.

3) *A única hegemonia na qual os EUA estão legitimamente interessados é a hegemonia do livre-comércio.*

Em outros termos, os EUA estão interessados em um sistema de portas abertas no qual não subsistam restrições, ou que elas sejam muito poucas e não-discriminatórias, à atuação de suas empresas nas diversas frentes dos intercâmbios humanos e sociais que possam, de fato, estar (e ficar) abertos à criatividade de suas empresas e cidadãos.

4) *Nesse sistema de portas abertas, a única “ditadura” suscetível de ser criada pela hegemonia dos EUA é aquela que destrói todas as ditaduras.*

Estas são as bases indiscutíveis do “império” americano: a livre circulação de fatores de produção e de produtos da inteligência e da criatividade humanas. Esse é um sistema destruidor de todas as hegemonias conhecidas historicamente. Mas quem destrói todas as velhas hegemonias não é o *poder comercial* ou econômico dos EUA, e sim a *força das suas idéias*, idéias tão simples como as que venho expondo aqui.

5) *Nos últimos dois séculos de sua existência enquanto nação independente, os EUA exerceram, inquestionavelmente, um papel eminentemente positivo na história da humanidade.*

Isto se deu tanto em termos de liberdade econômica como no terreno das franquias democráticas e dos direitos humanos, não necessariamente porque os americanos são mais virtuosos do que outros povos, mas pela configuração específica de sua “civilização”. Seus valores básicos confundem-se com os do racionalismo iluminista, embora eles sejam extremamente confusos e contraditórios na hora de aplicá-los na prática, fruto de um regime de extrema liberdade individual, o que redundava eventualmente em disfunções localizadas.

6) *Os EUA são uma nação westfaliana, no sentido clássico da palavra, mas de âmbito universalista.*

Em outros termos, eles acreditam na soberania nacional, que no seu sistema nacional se confunde com a soberania popular, e não estão – e não estarão nunca – dispostos a renunciar a essa soberania em nome de qualquer sistema que se proponha administrar coletivamente a liberdade. Os EUA acreditam que a liberdade não precisa de administração centralizada, aliás, ela não necessita sequer de administração: a liberdade é, ou existe, ponto. Seu universalismo consiste em propor que todos os países vivam nas mesmas bases de soberania igualitária, que é a soberania da convivência pacífica tendo como única postura “agressiva” a competição comercial, ou seja, a conquista pelos méritos do que cada um tem ou pode oferecer de melhor.

7) *O westfalianismo americano não se coaduna com nenhum projeto integracionista, apenas com acordos de livre comércio, de implementação dos direitos de propriedade e com garantias de promoção e proteção de investimentos.*

Trata-se de uma integração “light”, compatível, filosoficamente, com o exercício das liberdades individuais nos demais planos da vida social. Os Estados Unidos são, ademais de westfalianos e aronianos, schumpeterianos, isto é, a favor da “destruição criativa”, o que significa uma constante *remise en cause*, ou contestação, das condições

estabelecidas. Seu sistema econômico e social funciona com base no mérito, o que implica uma constante luta pelo sucesso, sobretudo de tipo econômico. É o que os economistas chamam de “market contestability”, aquilo que pode ser testado e contestado num sistema que funcione sem barreiras à entrada. Daí a desconfiança de princípio, histórica, dos EUA pelos esquemas preferenciais, tendência apenas revertida nas últimas duas décadas em favor de um unilateralismo de ocasião, em face das tendências regionalistas e da relutância dos muitos membros da OMC em se engajar num desmantelamento comercial verdadeiramente multilateral.

8) *Os valores essenciais da vida política, econômica e social americana – democracia, liberdade, representação, império da lei, iniciativa individual e recompensa pelos méritos – não são exportáveis.*

Não obstante, grande parte dos americanos, provavelmente a maioria, acredita sinceramente que os EUA são o farol da liberdade e que, como tal, deveriam levar esses valores a outros povos e nações. Daí um inevitável pêndulo entre duas posturas recorrentes, o isolacionismo e o envolvimento, que agitam de forma ambígua a história internacional dos EUA no último século e meio, aproximadamente.

Aceitas, ou pelo menos propostas, estas simples teses sobre a posição dos EUA no plano mundial, venho agora à questão do seu papel na segurança internacional. Disponho, igualmente, de algumas outras breves teses sobre essa questão, que não pretendo elaborar substantivamente ou discorrer longamente sobre elas, basicamente por razões de espaço, mas acredito que elas sejam suficientemente explícitas para se justificarem a si mesmas. Vejamos, portanto, minhas “teses” sobre o papel dos EUA na segurança internacional.

Nem Ialta, nem Tordesilhas; apenas Westfália (e um pouco de Viena e Versalhes)

9) *Os EUA não se ocupam, nem pretenderiam se ocupar, da segurança mundial: eles se ocupam de sua própria segurança nacional e a de seus cidadãos e empresas, ponto.*

A despeito do fato que alguns intelectuais apreciem racionalizar os impulsos de política internacional dos EUA como divididos ambigualmente, entre, de um lado, um idealismo de tipo wilsoniano, e portanto engajados nos assuntos do mundo, e de outro, um realismo de extração bem jacksoniana, e portanto determinados a atender única e exclusivamente o seu próprio interesse nacional, a verdade é que os EUA não pretendem, por vontade própria, se imiscuir nos assuntos dos demais países, nem desejariam se ligar a outros países em esquemas permanentes de coordenação ou aliança militar.

Os EUA acreditam que se bastam a si próprios e pretenderiam manter-se nessa situação, não fosse pelos apelos que lhes são feitos ou pelas demandas de ação externa que emergem inevitavelmente de um mundo complexo e constantemente agitado por ameaças latentes e recorrentes à segurança nacional americana. Os europeus, que viveram décadas sob a proteção do guarda-chuva nuclear americano, e deixaram de investir em sua própria segurança (e nem têm o desejo de fazê-lo), são os primeiros a chamar os EUA *to the rescue* quando eles têm de enfrentar alguns problemas em seu próprio jardim (como nos Balcãs, por exemplo).

10) Os EUA não estão interessados em impulsionar nenhum esquema multilateral de segurança estratégica, de tipo onusiano ou outro, que consistiria em armar forças de intervenção que possam, de alguma forma, interferir com os seus próprios esquemas domésticos de segurança e de defesa nacional. Nisso, eles são westfalianos radicais.

Não há nenhuma chance, no futuro previsível, que os EUA venham a concordar com a implementação prática do que está estipulado no artigo 47 da Carta da ONU, relativo ao estabelecimento de um Comitê de Estado Maior para assessorar e assistir o Conselho de Segurança em todas as questões relativas às necessidades militares do CSNU, inclusive quanto ao emprego e comando de forças colocadas à disposição desse Comitê. Os EUA nunca permitirão que tropas americanas, ou quaisquer forças suas, sirvam sob comando alheio, ainda que este seja formalmente da ONU, em situações que digam diretamente respeito à segurança e à defesa dos interesses dos EUA.

11) Os EUA podem, eventualmente, vir a integrar-se a, de preferência liderando, esforços multilaterais que digam respeito à segurança de outros países – e,

indiretamente, à sua própria – desde que percebam eventuais ameaças como suficientemente credíveis e suscetíveis de afetar, no plano colateral, a segurança de seus cidadãos e empresas em territórios estrangeiros.

Em outros termos: forças americanas não são solúveis em qualquer “líquido” ou recipiente estranho à própria vontade do povo dos EUA, materializado em seu Congresso e na autoridade executiva, na pessoa do presidente. Não há hipótese de soldados americanos servirem sob qualquer outro comando que não os de seu próprio país. Não se trata aqui de isolacionismo; trata-se, simplesmente, de exercício de soberania plena, ou seja, irrenunciável.

12) Os EUA mantêm, como regra de princípio, a decisão política de antepor-se e mesmo de sobrepor-se a qualquer outro poder, no plano da dissuasão e do balanço de forças, e de antecipar qualquer desafio estratégico, tendo estabelecido, para si mesmos, a postura de conservar uma supremacia estratégica clara e certa sobre qualquer outro poder exterior, amigo ou desafiante, sendo totalmente indiferentes quanto à natureza política ou ideológica desse suposto contendor.

Isto significa que, independentemente do fato de disporem de supostos aliados estratégicos no âmbito da OTAN, ou indiferentes à situação de que contendores possam emergir de países hostis ao modo de vida americano – quer seja a antiga União Soviética ou a China atual –, os EUA sempre estarão dois ou três passos, pelo menos, à frente de possíveis poderes desafiantes. Esta atitude de dissuasão total e absoluta se aplica a todo e qualquer tipo de cenário estratégico e a toda a panóplia das ferramentas militares. Desse ponto de vista, a velha Europa da OTAN reduzida – a da Alemanha ocupada dos tempos da Guerra Fria – não se distinguiu em absoluto da União Soviética inimiga: ambas tinham de ser mantidas em estado de inferioridade estratégica, o que implicava, obviamente, um crescimento contínuo da capacidade ofensiva dos EUA. O mesmo pode ser dito dos dias atuais, aplicando esses princípios à OTAN ampliada, à nova Rússia, à velha China ou a qualquer outro Estado, vilão ou amigo. Não se trata, cabe deixar claro, de uma atitude belicista, mas tão simplesmente, de um seguro militar preventivo. A preeminência estratégica é a própria alma do sistema de segurança nacional americano.

13) A segurança nacional americana não é concebida em termos exclusivamente ou mesmo essencialmente militares e nisso os EUA são perfeitamente aronianos. Eles integram, mais do que o soldado e o diplomata, também o cientista e o empresário em seus cálculos de preeminência estratégica.

Na base desse sistema integrado de defesa nacional, que vai da concepção original à implementação prática dos princípios de segurança estratégica, encontra-se um conceito de organização social da produção que é propriamente marxista ou marxiano, pelo menos alegoricamente, em seu desenho e expressão: os EUA conceberam e desenvolveram um “modo inventivo de produção” que não encontra paralelo na história econômica mundial. Trata-se da mais perfeita máquina de produzir inovações, de qualquer tipo, inclusive as militares, que se conhece no sistema planetário. Se houvesse um “prêmio Nobel” para a defesa, ou para a guerra, os EUA também se situariam entre os primeiros contemplados, como ocorre, aliás, nos demais campos, com a possível exceção (ainda) das humanidades, ou seja, da literatura. Não se trata de uma máquina exclusivamente americana, pois ela integra cérebros de todas as partes do mundo, se trata apenas de uma máquina “made in USA”, como ocorre, aliás, nos prêmios Nobel da área científica.

14) Os EUA não parecem dispostos a colocar todo o seu potencial à disposição do resto do mundo e provavelmente nunca o farão.

Eles se contentam em fazer com que o resto do mundo seja um lugar não suficientemente ameaçador do ponto de vista dos interesses nacionais americanos. Ao garantir essa situação, os EUA estão contribuindo, de forma indireta, para a segurança do planeta, ao impedir a emergência de forças contestadoras da supremacia militar e estratégica americana.

Se os EUA são “the world’s cop”, isto é, os policiais do mundo, eles têm de agir e se comportar, efetivamente, como o “porrete de última instância”, ou seja, como aquele poder acima do qual nenhum outro prevalece ou se mantém. Não se trata de uma atitude arrogante, imperial ou unilateral, como pensam muitos; apenas de um comportamento que é a própria essência do ser americano: não há poderes acima do xerife da aldeia.

15) *Os EUA não precisam de aliados ou parceiros militares, eles apenas desejam países que paguem a conta das operações militares ou de manutenção da paz, que não sejam aquelas estritamente vinculadas à defesa do território americano ou da segurança de suas empresas e cidadãos.*

O conceito de “burden sharing”, no plano da ONU e das operações onusianas de imposição e de manutenção da paz, aplica-se exclusivamente no plano político e a esferas externas à segurança nacional americana. Ou seja, o compartilhamento de tarefas no plano da defesa e da segurança internacionais se referem a cenários estratégicos que se situam todos fora do território americano, apenas interagindo com esquemas nacionais de defesa na medida em que cenários estratégicos situados em outras latitudes e longitudes tenham ou exerçam algum tipo de impacto na segurança nacional americana.

Foi exclusivamente em função do “burden sharing” que os EUA patrocinaram, numa primeira fase, as candidaturas da Alemanha e do Japão a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, isso ainda nos anos 1980. Com o passar dos anos, com o emasculamento da Rússia e a diluição da grande Alemanha no conjunto puramente hedonista da União Européia, os EUA deixaram de patrocinar o ingresso da Alemanha nesse foro restrito dos “mais iguais”, preferindo, por razões puramente estratégicas – e não mais de ordem orçamentária, como era o caso na fase de keynesianismo militar da era Reagan –, promover a ascensão do Japão e da Índia em tal foro.

16) *O conceito, a construção e a operacionalização prática da OTAN de forma nenhuma implicam em qualquer tipo de multilateralismo securitário ou estratégico da parte dos EUA.*

A OTAN é simplesmente um braço armado dos EUA para determinadas tarefas e funções específicas, uma das muitas ferramentas utilizadas, ao longo do seu processo de afirmação imperial, para ampliar sua capacidade de projeção externa, no plano militar e diplomático, e para contribuir à manutenção de uma mesma concepção civilizatória geral, no plano dos valores e dos princípios de organização econômica e social.

A OTAN não deve ser vista apenas como uma aliança militar dotada de um conceito puramente defensivo – a proteção do Ocidente contra a ameaça militar soviética, de acordo com a doutrina do *containment*, inspirada por George Kennan – mas também

como uma esfera de liberdade política e econômica, não necessariamente no sentido mais puro da palavra, como os exemplos de Portugal salazarista e da Turquia semicapitalista podem comprovar. Com esses flancos garantidos, a Espanha franquista era dispensável, mas se ela, por acaso, fosse estrategicamente relevante, também teria sido integrada ao baluarte da democracia.

17) A OTAN não foi vitoriosamente militarmente: ela apenas cumpriu uma função defensiva, dissuasiva, de treinamento e de enquadramento dos países subordinados, sem mencionar o lado da demanda por equipamentos militares, que também faz parte do supply-side economics da indústria americana.

A URSS manteve, na maior parte do tempo, uma capacidade ofensiva superior em forças de terreno, e talvez mesmo no terreno dos dispositivos nucleares. Ela tampouco foi “esgotada” pela competição armamentista, mas estiolou-se a si mesma. A URSS perdeu a competição em meias de nylon, não em equipamentos militares, ela implodiu, por sua própria incapacidade produtiva, por manter um sistema que não podia simplesmente funcionar. Mas isso já estava previsto desde 1919 pelo economista austríaco Ludwig Von Mises, que demonstrou logicamente a impossibilidade de cálculo econômico e, portanto, de funcionamento do processo produtivo, numa economia socialista.

18) A OTAN assumiu, desde a derrocada (não derrota) do socialismo, funções bem mais abrangentes do que eram as suas no período da Guerra Fria. Isso não tem muita importância do ponto de vista americano, uma vez que ela é acessória à sua própria segurança nacional.

A OTAN cumpre funções subsidiárias nos esquemas americanos de defesa, ainda que ela seja, hoje, algo bem mais amplo do que a coordenação de esquemas militares, uma espécie de ferramenta polivalente, numa palavra, um canivete suíço com administrador europeu e manipulador americano. Seu novo mandato lhe dá poderes para intervir praticamente em todos os assuntos, da luta contra as agressões ao meio ambiente e as violações aos direitos humanos à defesa da democracia e da paz, num cenário que há muito extravasou o Atlântico Norte, alcançando praticamente todo o mundo (com a exceção do universo, isto é, do espaço exterior, que permanece “americano”).

19) A OTAN e, de certa forma, também os EUA não parecem estar preparados para as novas ameaças, mais difusas do que claramente identificadas, ainda que o inimigo tenha contornos muito nítidos: trata-se do fundamentalismo islâmico.

A OTAN estava teoricamente preparada para combater um inimigo claramente identificado, com divisões e instâncias de comando apoiadas em coisas tangíveis: tanques e canhões, navios e aviões, quartéis e linhas de comunicação, enfim, ferro, aço, cimento, um pouco de cobre. Hoje, isso não se aplica, pois o “inimigo” vive no próprio território e confunde-se com a população em geral ou com imigrantes honestos. A globalização, neste caso, traz um processo de declínio civilizacional – que é o do Islã em crise social e econômica e capturado por minorias ativistas – para dentro do Ocidente desenvolvido.

Trata-se de uma ameaça que não assume contornos militares muito claros, e que não tem, provavelmente, nenhum perfil tático-militar preciso, mas poderosas implicações estratégicas, situadas mais no terreno da sociedade, como um todo, do que no campo dos quartéis-generais. Aliás, a arte da guerra, hoje, apresenta, bem mais, elementos de Sun Tzu do que aspectos de Clausewitz, mas pede, sobretudo, mais ações de inteligência do que operações de força bruta. Não se trata apenas do terrorismo islâmico, que é uma mera manifestação material de algo bem mais insidioso, o *fundamentalismo islâmico*. Este deriva do islamismo “normal”, constitui uma recusa direta da modernidade “ocidental” e se apresenta, materialmente, como uma mobilização de forças para destruir, material e humanamente, a diversidade ocidental e seus valores associados.

A OTAN pode até estender um pouco mais seus cenários de atuação, mas não se trata de um terreno no qual seus pensadores e estrategistas tenham algo de relevante a trazer para o equacionamento do problema. A batalha é mais de idéias e de conceitos, de corações e mentes, do que propriamente um combate de trincheiras, aliás impossíveis a definir, ainda que essa nova guerra tenha alguns cenários privilegiados de atuação. Todos eles se situam no arco civilizacional do islamismo, que engloba mesmo os países que tinham feito opção por sua versão *light*, ou laica, em todo caso, separada do Estado. Nessa luta, a ignorância popular sustenta o obscurantismo político, num cenário no qual a democracia tem de enfrentar com transparência e bons modos um inimigo que se utiliza da mentira e da *deception*.

20) *A proliferação nuclear não constitui, de verdade, um problema militar, nem no plano dos Estados, nem ao nível dos grupos terroristas. Trata-se de um problema político e como tal deveria ser enfrentado.*

Durante a Guerra Fria, o mundo foi dividido a partir de Ialta, que é uma espécie de tratado de Tordesilhas da era contemporânea (ambos acordos falhos e incompletos). No mundo pós-Guerra Fria, o cenário é bem mais do tipo Congresso de Viena ou tratado de Versalhes, sem que os grandes atores consigam se entender sobre uma agenda comum que combine segurança com oportunidade para todos, como foi o caso em Bretton Woods. Uma das razões é, precisamente, o gênio que saiu da garrafa, a capacitação nuclear, difícil de engarrafar outra vez. Não há uma solução militar ao problema dos novos proliferadores e não há suficiente consenso entre os “donos” do gênio para domá-lo de maneira credível, o que implicaria em esforços credíveis para o desarmamento nuclear. A situação de impasse político deve persistir e mesmo uma nação poderosa como os EUA não conseguem controlá-la, em parte devido a um grande déficit de liderança política. Este é, provavelmente, o único terreno nas relações internacionais contemporâneas no qual os EUA não conseguem obter resultados isoladamente ou por iniciativas unilaterais e necessitam da cooperação de outros Estados, não necessariamente no plano multilateral. Um exemplo dessa necessidade está expressa na iniciativa tendente a controlar os fluxos civis de materiais nucleares, mais um clube restrito ao estilo do finado Cocom (hoje Wassenaar), dos grupos de Londres e do MTCR.

21) *O “fator China” não é propriamente um desafio militar aos EUA ou ao Ocidente, e sim uma recomposição dos dados do jogo econômico, uma “nova geografia”.*

A despeito de muitas especulações sobre o desafio militar ou estratégico chinês ao poderio incomensurável dos EUA, o que há é uma reestruturação dos fluxos de bens tangíveis e intangíveis no hemisfério norte (para esses efeitos, tanto China quanto Índia pertencem ao Norte, não ao Sul). A “nova geografia do mundo”, que alguns pretendem fundar a partir de intercâmbios concentrados no sul, na verdade já existe, e ela não é apenas comercial, mas sobretudo econômica e tecnológica, mas também financeira e de cérebros (eventualmente materializados em P&D e propriedade intelectual).

Essa “nova geografia” se manifesta na incorporação de novos grandes emergentes ao conjunto de países desenvolvidos, basicamente um clube constituído pela OCDE mais emergentes dinâmicos, que seriam os RICs, com grande ênfase na China e na Índia. A nova geografia econômica, que é também uma divisão mundial do trabalho, faz o mundo convergir pela primeira vez em dois séculos, a despeito mesmo da grande divergência nas rendas individuais. Os EUA já se adaptaram a ela, inclusive no terreno estratégico, de que é prova a parceria nuclear com a Índia. No terreno comercial, financeiro e tecnológico o que existe é uma simbiose cada vez maior entre os EUA e os emergentes asiáticos: tanto os chineses são dependentes da avidez de consumo dos americanos quanto estes são hoje dependentes da boa disposição dos asiáticos em continuarem financiando seus déficits.

A América Latina não está a priori excluída da nova geografia, mas ela se exclui a si mesma quando recusa concluir acordos comerciais, estender garantias ao investimento direto estrangeiro, oferecer maior abertura em serviços ou outras rubricas. Ela se exclui, igualmente, quando se contenta em explorar suas vantagens ricardianas em recursos naturais, mas não avança na qualificação educacional da sua população, não investe o suficiente em ciência e tecnologia, mantém a desigualdade social em níveis inaceitáveis e apresenta um péssimo ambiente micro e macro para o mundo dos negócios.

22) As ameaças aos EUA provindas da América Latina não são derivadas de qualquer desafio estratégico, mas emergem de fatores negativos internos (tanto aos EUA como à América Latina), ligados à economia da droga, basicamente. A oferta contínua de imigrantes, por outro lado, é um fator positivo, para ambos os lados, mas pode estar associado a outras fontes de criminalidade.

Com uma demanda irrefreável dos EUA por drogas duras, não há dúvida de que qualquer plano de contenção atuando no “supply-side” econômico, apenas – como é o caso do Plano Colômbia – tende a não produzir resultados significativos, ainda que possa trazer benefícios residuais do ponto de vista do combate à narcoguerrilha. O problema da droga não será resolvido enquanto não for equacionado o lado da demanda. Mas, trata-se de um problema para os dois lados, pois ele tende a gerar, no território dos produtores e dos países de trânsito – o que é obviamente o caso do Brasil –, uma corrupção ativa dos agentes públicos, que atinge basicamente o sistema político e o aparato policial.

No que se refere à oferta do fator humano, ela atende, igualmente, aos dois lados da equação, mas com desequilíbrios sociais e econômicos, pois os países exportadores retiram vantagens que eles não estão dispostos a renunciar, diminuindo, por outro lado, a pressão política para que os dirigentes políticos reformem suas instituições esclerosadas, ofereçam novas oportunidades de emprego local, qualifiquem educacionalmente suas populações e atuem decisivamente no plano das desigualdades distributivas. Os EUA retiram vantagens desse fluxo importador, mas eles se preparam para gastar inutilmente US\$ 6 bilhões com um muro de fronteira rigorosamente inútil e ineficiente.

E o Brasil nisso tudo?

O Brasil, no plano estritamente militar, é um país rigorosamente marginal, alheio aos grandes cenários estratégicos internacionais, como de resto a maior parte da América Latina. Tem certa importância no plano comercial, para algumas *commodities* e produtos de sobremesa, e pode tornar-se um ator relevante na nova matriz energética mundial, que emergirá paralelamente ao lento declínio da velha (150 anos) civilização do petróleo (aqui mais do lado dos combustíveis do que no plano industrial e tecnológico). Ainda não estamos prontos para a quarta revolução industrial, mas temos competências potenciais (científicas, pelo menos) para acompanhá-la.

A rigor, não apresentamos nenhuma ameaça à segurança dos EUA, mas existem os que acreditam que os EUA representam uma ameaça à soberania brasileira. Como esse tipo de suposição se presta a alguma confusão mental, talvez fosse o caso de terminar este pequeno ensaio por algumas novas teses, breves, em relação à posição do Brasil no atual cenário de segurança internacional.

23) O Brasil não tem um grande papel a cumprir, positivo ou negativo, no atual cenário estratégico internacional. Seu papel é residual e talvez seja mais relevante no caso de operações conduzidas no quadro das Nações Unidas, que a rigor não servem de parâmetro para nada, apenas para a manutenção do status quo. Se o Brasil tiver de assumir algum papel mais importante nessa vertente, a questão da cooperação militar com os EUA torna-se inevitável (e politicamente complicada).

O Brasil é, como se sabe, um país soberanista, em todo caso bem mais do que outros na América Latina e na Europa, dispostos eventualmente a ceder soberania em troca de alguns benefícios materiais. O Brasil também aspira – e isso é histórico, mas se trata de uma reivindicação puramente elitista – fazer parte dos “mais iguais”, embora disponha de poucos atributos para tanto. As elites militares e diplomáticas – deixando de lado as elites políticas, extremamente fluídas para merecerem atenção – possuem essa inclinação oligárquica que visa colocar o país no *inner circle* da política mundial, agenda que nunca ganhou crédito entre as elites econômicas – também cambiantes e, sobretudo, desprovidas de visão internacional – para que elas sustentassem essa pretensão.

O fato é que, com o Brasil dentro ou fora do Conselho, o cenário estratégico não mudará rigorosamente nada, nem para o Conselho, nem para o Brasil, e tampouco para o mundo, ocorrendo apenas e tão somente maiores despesas orçamentárias para o país, num engajamento que jamais foi discutido a fundo com a sociedade brasileira ou com seus representantes proclamados. A participação apresentaria, obviamente, maior impacto para as Forças Armadas, que teriam de revisar suas concepções estratégicas – mas essa é uma função talvez mais política do que militar – e sobretudo revisar toda a panóplia na qual se apóiam atualmente, com adaptação conseqüente de suas ferramentas de atuação.

Grande parte da corporação militar parece preparada e estaria disposta a enfrentar esse esforço de revisão, mas esse cenário não depende da vontade dos militares, sequer dos políticos e das elites econômicas, e sim da capacitação da economia nacional como um todo. Trata-se de um processo lento e duvidoso, pois significa colocar o país num outro patamar de desenvolvimento que o atualmente seguido, que se apresenta bem mais como um lento arrastar de pés em direção da modernidade.

24) O Brasil não tem ameaças credíveis vindas do imediato entorno regional (embora alguns atores se esforcem por criar artificialmente uma custosa, inútil e totalmente indesejada corrida armamentista). O nível de dissuasão requerido parece justificar, portanto, o baixo investimento efetuado nos instrumentos, ainda que isso não devesse refletir-se na capacitação e treinamento, sempre necessários.

Não existe mais hipótese, sequer no plano teórico, de conflitos inter-estatais que possam envolver o Brasil em torno de disputas regionais, como ocorreu no passado em

torno do Prata. Os conflitos são menores e residuais e tendem a ser equacionados por via diplomática, embora a prudência histórica recomende que um “grande porrete” esteja sempre pronto para oferecer a dissuasão necessária.

Outras ameaças – como a narcoguerrilha, o crime organizado, eventualmente os neobolcheviques que insistem numa agenda de expropriação direta de terras – terão de ter um equacionamento basicamente policial, mas a inteligência militar e algum respaldo material das FFAA podem contribuir decisivamente para o afastamento de quaisquer riscos de transbordamento, inclusive fronteiro. Nesse particular, a cooperação com os EUA é inevitável e desejável, embora condicionada a aspectos operacionais nem sempre bem-vindos do ponto de vista brasileiro.

25) Não parece haver nenhuma ameaça à soberania brasileira na vertente amazônica, embora interesse a diversos atores, tanto à direita quanto à esquerda, agitar esse espectro, por razões peculiares a cada setor. A Amazônia será naturalmente integrada ao mainstream da economia brasileira – e internacional – à medida que seu imenso potencial venha a ser adequadamente identificado e explorado (e isso implica algum grau de desgaste em relação ao patrimônio existente).

A Amazônia tem vários inimigos, mas os principais não são aqueles supostamente interessados em sua “internacionalização”, em princípio ecologistas ingênuos que podem estar a serviço de interesses externos (segundo rezam algumas lendas *made in Brazil*). Existem muitas paranóias e teorias conspiratórias em torno dessa questão, fabricadas por uma anacrônica esquerda antiimperialista e pela extrema direita nacionalista – geralmente composta de militares da reserva –, nenhuma delas justificada por dados credíveis da realidade. Lendas e fabulações não merecem, obviamente, ser objeto de quaisquer teses.

No plano estritamente militar, o espectro pode servir para uma maior alocação de recursos, embora seja indesejável uma *misallocation* em função de esquemas dissuasórios que nunca serão testados na prática. A responsabilidade das autoridades militares é aqui enorme, pois uma eventual indução ao erro na elaboração orçamentária setorial redundará em investimentos custosos, desviando recursos de investimentos econômicos e sociais que são necessários para, não propriamente afastar temores totalmente infundados, mas para construir as bases do desenvolvimento sustentável naquela região.

Os problemas da defesa amazônica parecem ter o mesmo teor das ameaças já aludidas anteriormente, derivadas da narcoguerrilha e do crime organizado, o que recomendaria uma adaptação do ferramental militar e policial a essas circunstâncias. Isso implica, igualmente, um maior grau de cooperação com os EUA, o que pode suscitar resistências em certas áreas, mas que me induzem, experimentalmente, a elaborar uma última tese sobre o papel do Brasil no cenário estratégico internacional.

26) Se o Brasil não é um ator relevante para os cenários estratégicos internacionais, ele o é, contudo, no âmbito regional, naval, do Atlântico Sul, e no do imenso hinterland sul-americano. Tanto quanto para sua integração a esquemas militares onusianos ou plurilaterais mais amplos – isto é, numa base de like-minded countries –, um papel mais ativo na própria região se beneficiaria de maior cooperação com os EUA, algo extremamente complicado para nossos padrões políticos e diplomáticos.

O Brasil é um país introvertido, quase avestruz economicamente, embora tentando graus crescentes de abertura numa fase em que a globalização é, não apenas inevitável, como uma quase fatalidade. O *establishment* diplomático-militar guarda relutâncias em relação a uma maior cooperação com os EUA em virtude dos choques no passado – no caso da agenda nuclear, por exemplo – e das assimetrias do presente, para nada dizer da arrogância imperial que não vai diminuir tão cedo. Em termos claros, cooperação com os EUA, mormente no terreno militar, significa subalternidade e integração a esquemas já fixados, em posições acessórias e desprovidas de real capacidade decisória.

O próprio *establishment* militar, com algumas exceções, não parece arredio a uma maior cooperação técnica com a superpotência, embora sejam manifestas as reações contrárias e as resistências a tal intento. Alguns acreditam que o caminho da afirmação do Brasil no cenário mundial passa não apenas ao largo como se situa contrariamente às iniciativas e interesses das grandes potências, cabendo sempre a singularização negativa da hiperpotência. Nessa visão, as articulações geopolíticas do Brasil devem passar, prioritariamente, pela periferia do sistema, o que explica, aliás, muitas das escolhas do presente. Não parece haver justificativas econômicas ou tecnológicas a esse tipo de visão excludente, mas deve-se reconhecer que a cooperação com gigantes sempre é complexa e duvidosa, em qualquer hipótese.

Os obstáculos, assim, parecem ser mais de natureza política, ou ideológica, do que propriamente estratégica ou econômica, mas se é verdade que são as idéias que dominam o mundo, então os primeiros fatores são muito mais poderosos do que os segundos. O Brasil é um país que caminha muito lentamente no cenário doméstico e internacional: é bastante provável, assim, que ele acabe confirmando sua natureza essencial.

Paulo Roberto de Almeida
Brasília, 29 de outubro de 2006