

O Impacto das Eleições Presidenciais norte-americanas

GACINT (Grupo de Acompanhamento da Conjuntura Internacional)
Universidade de São Paulo.

São Paulo, 26 de abril de 2004.

Gostaria de partilhar com os presentes algumas impressões sobre o possível impacto das eleições presidenciais norte-americanas nas relações internacionais.

Percebo entre os analistas a tendência de projetar cenários bem distintos, quando não opostos, segundo o vencedor do pleito: George W. Bush ou John Kerry.

A reeleição de George W. Bush implicaria a permanência ou mesmo exacerbação do unilateralismo global, para usar expressão do ex-chanceler francês Hubert Védrine sobre a orientação perseguida pela Administração republicana. A malfadada experiência no Iraque não daria lugar a uma maior cooperação internacional no combate ao terrorismo e acompanhamento das tensões regionais. Pelo contrário, continuaríamos a presenciar o exercício pela potência dominante de um poder de polícia ad-hoc e voluntarista, com o apoio dos parceiros disponíveis.

Talvez pela necessidade de contenção de custos materiais e humanos, George W. Bush não descartaria a possibilidade de recurso ocasional às Nações Unidas para uma administração tutelada de situações específicas, como o restante da transição rumo a um governo eleito no Iraque. Mas seria irrealista esperar a reativação de mecanismos de segurança coletiva ou qualquer outro passo que leve à abdicação efetiva de poder por parte de Washington.

Tampouco conviria esperar de Bush em novo mandato o atendimento de pleitos pela atualização do sistema de Bretton Woods ou sequer impulso às negociações comerciais multilaterais, sejam elas a nova rodada da OMC ou as tratativas no âmbito hemisférico. No máximo, prosperariam acordos bilaterais com países do continente, pelo menos com aqueles nos quais a pauta externa é mais enxuta e complementar aos interesses norte-americanos.

As expectativas dos analistas em relação a John Kerry, embora mais difusas, apontam em outra direção. Alguns lembram a vocação protecionista das administrações democratas, mais sensíveis aos reclames dos setores sindicais e da indústria tradicional, bem como aos dos que reivindicam a inclusão de cláusulas ambientais e trabalhistas nos acordos comerciais. Outros afirmam que, a despeito dessa tendência, Kerry seria mais receptivo à idéia de reanimar as instituições de Bretton Woods, reforçando a capacidade regulatória do Fundo Monetário Internacional sobre os fluxos especulativos e quiçá ampliando as dotações do Banco Mundial para apoio ao desenvolvimento.

Pelo menos é o que prometeriam suas credenciais internacionalistas, formado como foi John Kerry na tradição liberal e cosmopolita de Massachusetts, sob a influência direta do clã dos Kennedy. É na aparente disposição de Kerry em recompor as relações dos EUA com tradicionais aliados europeus e outros países amigos que residiriam, acreditam os analistas, as maiores expectativas de mudança com uma vitória dos democratas.

A reaproximação dos Estados Unidos com a Europa continental permitiria repensar não apenas os fins da Aliança Atlântica, discussão há muito postergada, mas os próprios padrões de convivência internacional. Condições seriam criadas para um desanuviamento de tensões, a começar pelo Oriente Médio, onde a posição por demais facciosa da Administração Bush teria contribuído para a radicalização do quadro e escalada da violência. São esses os dois cenários que me parecem estar balizando os prognósticos a respeito das eleições de novembro e seus reflexos sobre a conjuntura internacional. De um lado, um candidato republicano comprometido à outrance com a validação de seus impulsos unilateralistas, quando não fundamentalistas. De outro, um postulante democrata disposto a recobrar o consentimento internacional à liderança dos Estados Unidos, pelo menos da parte do mundo que guarda afinidades com os fundamentos liberais da sociedade americana.

Até que ponto esses cenários apreendem as principais variáveis em jogo?

Ao pintar com cores contrastantes os desígnios dos dois postulantes à Casa Branca, não estariam os analistas incorrendo em erro oposto ao daqueles que, em décadas passadas, quando vigorava a tradição de políticas externas suprapartidárias, ignoravam diferenças entre visões de mundo pouco afins, como as que inspiravam, por exemplo, John Kennedy e Richard Nixon? Não se estaria minimizando o peso de fatores ou tendências que tendem a condicionar a ação de quem quer que vença o pleito presidencial? Quais seriam esses fatores ou tendências?

A principal talvez seja a de um descompasso crescente entre ordem e poder na vida internacional, fenômeno que, convém ter presente, antecede o Governo Bush. Não que se possa falar da existência de um arranjo consolidado de instituições e normas que tenha substituído o modelo vigente durante a Guerra Fria. Mas não há como negar que se assistiu nos anos imediatamente posteriores à Queda do Muro a uma prolífica produção de acordos e propostas de atualização ou mudança da estrutura herdada das conferências de Bretton Woods e de São Francisco.

O ativismo normativo foi particularmente intenso, como se sabe, nos campos do desarmamento, meio ambiente e direitos humanos, com a definição de limites normativos adicionais à ação dos Estados e o esboço de novos padrões de legitimidade. Voltaram à baila pleitos como o da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a ampliação dos direitos de saque do Fundo Monetário Internacional. Foi levada a termo a rodada Uruguai do GATT, o mais amplo exercício de liberalização comercial empreendido até então, dando impulso à criação da OMC e a expectativa de novos ciclos de negociação.

Ampliou-se a percepção do déficit de governança global ou do fato de que a crescente interdependência

comercial e financeira na esteira da globalização não encontra correspondência no plano político, dada a ausência de mecanismos de coordenação para a correção de assimetrias no comércio e nas finanças. Enfim, o momentum parecia criado para a tradução nas relações internacionais dos valores que haviam sido referendados pelo desenlace da Guerra Fria: a democracia e o mercado.

A premissa, obviamente, era a de que o reordenamento das regras do jogo seria avalizado pela superpotência vitoriosa, cujo poder, sem precedentes, ganharia, pela regulamentação, maior legitimidade. Índícios do interesse de Washington em explorar novos caminhos não faltavam: apoio à ampliação da agenda multilateral, adesão ao ciclo de grandes conclave das Nações Unidas, lançamento de negociações para a liberalização das trocas no hemisfério.

Só que logo se observaria, por volta de meados dos anos noventa, um claro hiato entre as expectativas da comunidade internacional e a real disponibilidade do hegemom para mudança. Não é o caso de nos determos em identificar razões para esse descompasso, que talvez incluam desde o irrealismo de algumas propostas até a resistência atávica de setores do Congresso norte-americano a qualquer cessão de soberania. O fato é que a busca ou tessitura de uma nova ordem deixou de contar com o concurso, quando não a sofrer a oposição da vontade hegemônica.

São vários os exemplos de acordos e negociações que passaram a ser firmados e conduzidos à revelia ou sem o entusiasmo de Washington: acordo anti-minas, tratado de proscrição dos testes nucleares e a emblemática negociação do estatuto do Tribunal Penal Internacional, por exemplo.

A eleição de George W. Bush acirrou o quadro, tornando regra o que era até então prática usual, mas assistemática. É com o Presidente Bush que os Estados Unidos desenvolvem campanha aberta contra o Protocolo de Kyoto, contribuem para o fracasso da Conferência de Joanesburgo e cometem o gesto raro de "desassinar" um instrumento internacional, exatamente o Estatuto do Tribunal Penal Internacional.

O retraimento de Washington adquire tons dramáticos com o 11 de setembro. Houve, na verdade, no período que se seguiu aos atentados, uma fase de convergência de sentimentos e objetivos. Foi enfática, como não poderia deixar de ter sido, a solidariedade da comunidade internacional às vítimas do terror. E não faltou prudência ao Presidente Bush na articulação da campanha militar no Afeganistão, com a obtenção de apoio da Aliança Atlântica e de endosso pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Mas a guerra contra o Iraque colocou os Estados Unidos novamente em rota de colisão com a comunidade e a opinião pública internacional. Mesmo os membros da coalition of the willing ali estiveram representados, com exceção da Inglaterra, sob a oposição de seus respectivos povos. O despreparo e inaptidão revelados na construção da paz somente acentuaram o repúdio generalizado à intervenção no Iraque.

Colocando a história recente em perspectiva, é plausível afirmar, portanto, parodiando Unamuno, que os Estados Unidos venceram a Guerra Fria e os conflitos pontuais subseqüentes, mas não convenceram. Não lograram, sozinhos ou em parceria, projetar práticas e valores nas quais a comunidade internacional se

reconhecesse e adotasse como suas. Ampliaram o poder que antes detinham, mas não consolidaram uma hegemonia (estendendo ao plano externo a concepção gramsciana). Conseguiram suspender a construção de uma ordem que julgaram hostil aos interesses nacionais. Mas somente produziram, como alternativa, uma doutrina de segurança ancorada no questionável instituto da guerra preventiva.

Por ele facultam-se a prerrogativa de intervir em qualquer quadrante ao arrepio de norma, controle ou supervisão internacional, desde que constatada, segundo meios próprios, ameaça à segurança do país. Trata-se, na ausência de melhor expressão, de uma auto-licença para atacar, o que, se mimetizado, instaura um estado pré-hobbesiano, como caracterizei esse risco em alguns pronunciamentos.

A questão que se coloca é se John Kerry tem o interesse e meios de reverter esse legado? Os cétricos lembram que Kerry integrou o consenso no Senado a favor da guerra e aprovou as dotações pertinentes. Não teria sido, em outras palavras, um Howard Dean.

Mas talvez seja por conta disso que sua candidatura sensibilizou parte significativa de um eleitorado que se tornou, por trauma ou convicção, mais conservador (a tal ponto que, segundo pesquisa dos últimos dias, George W. Bush, malgrado seu desempenho, continua a ser visto como melhor habilitado a conduzir a situação no Iraque).

Caso convença o público interno, John Kerry parece bem mais aquinhado do que George W. Bush para lidar com os interlocutores externos. Dele não se tem escutado assertivas que denotem messianismo ético, juízos maniqueístas. É mais da "prosa", a julgar por sua formação e afinidades. Entre o uso da força e o soft power, teria inclinação pelo segundo. Parece assim melhor credenciado a congregar parceiros com visões próprias, como são os europeus, em torno de causas comuns.

Não se sabe ao certo quais as causas que elegeria como merecedoras de uma "concertação" internacional, além daquelas que o momento torna imperativas, como o combate ao terrorismo. Tentaria rever as posições assumidas ou não assumidas por seu país ao longo dos últimos anos ou buscaria revisar acordos para uma eventual adesão? Pela tradição democrática, dificilmente se mostrará tão refratário aos chamados novos temas como se revelou Bush, sobretudo no tratamento da questão ambiental.

É possível, também pelo retrospecto de seu partido, que tenha um olhar mais político, e não estritamente comercial, para a América Latina, privilegiando causas como a consolidação democrática e o avanço social. Se buscaria reanimar a ALCA em nome de uma solidariedade hemisférica, a despeito das resistências internas, é difícil prever.

Uma palavra final sobre a hipótese de reeleição de George W. Bush, que parece até o momento, a julgar pelas pesquisas, a mais provável. Estaríamos fadados a assistir a reedição, ainda que farsesca, do primeiro mandato? Pelo anunciado rearranjo da equipe, com a substituição do moderado Colin Powell por Condolezza Rice, o cenário seria até mais preocupante. Mas talvez caiba ter presentes os limites auto-impostos pelo ímpeto belicista, em particular o impacto sobre o déficit orçamentário.

Estudo recente do economista-chefe da UBS Warburg, George Magnus, indica que os atentados terroristas reverteram bruscamente a tendência de queda das despesas militares, que, mantidos os engajamentos atuais, tenderiam a passar dos correntes 3,5% para 8 a 9% do PIB, aproximando do pico de 10% em 1950. Os efeitos dessa reviravolta podem ser antecipados: aumento sensível de impostos, compressão dos gastos internos a níveis politicamente insuportáveis etc.

Não menos inquietante seria a expansão do número de tropas, já mobilizadas a um ponto próximo ao limite, com a prorrogação do tempo de serviço dos reservistas da Guarda Nacional. Requisições adicionais somente poderiam ser satisfeitas com o retorno ao recrutamento militar obrigatório, abolido após o Vietnã. Seria um passo de custos políticos imponderáveis.

Há de se considerar, ainda, que o Presidente Bush dificilmente contará com a base de apoio internacional reduzida, mas fiel, de que dispôs até o momento. A vitória de Zapatero implicou bem mais do que a saída da Espanha da coalizão. Provocou a atenuação do discurso pró-Bush na Polônia e na Itália, além de revalidar a idéia de uma política externa e de defesa comum na União Européia, posta em compasso de espera pelo cisma em torno da campanha no Iraque.

É difícil precisar o que seria, por força desses constrangimentos, uma versão edulcorada de George W. Bush. Seria provavelmente algo menos palatável para o mundo do que uma versão hawkish de John Kerry, leia-se um democrata internacionalista, mas comprometido com a lei e a ordem. De todo modo, parece-me que será uma ou outra aquela que estará à frente do Executivo norte-americano no próximo ano. E não os "tipos ideais" que têm sido veiculados e feito a fortuna de analistas nos últimos meses.

Obrigado.